



Les politiques de développement rural de la province Nord de la Nouvelle- Calédonie

**Le rééquilibrage et le destin
commun à l'épreuve de la réalité**

Guilherme Marinho de Miranda
Séverine Bouard
Jean-Michel Sourisseau
Gilles Pestaña

Août 2010

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

Les politiques de développement rural de la province Nord de la Nouvelle- Calédonie

Rééquilibrage et destin commun à l'épreuve de
la réalité

Guilherme Marinho de Miranda¹

Séverine Bouard²

Jean-Michel Sourisseau³

Gilles Pestaña⁴

¹ Stagiaire de l'Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne / Institut Agronomique néo-Calédonien

² Géographe, CIRAD / IAC

³ Economiste, CIRAD / IAC

⁴ Géographe, Université de la Nouvelle-Calédonie.

« Lorsque la capacité créatrice de l'homme se tourne vers la découverte de ses potentialités – car il s'attache à enrichir l'univers qui l'a généré – nous avons ce que nous appelons développement. Celui-ci ne se réalise que si l'accumulation mène à la création de valeurs à leur tour redistribuées au sein de la collectivité. La science du développement prend appui sur deux processus de création : le premier relève de la technique, c'est l'effort humain à se doter d'instruments pour augmenter sa capacité d'action ; le deuxième est relatif au sens de son activité, les valeurs à partir desquelles l'homme enrichit son patrimoine existentiel »

Celso FURTADO, « O Capitalismo Global », Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999, p. 47

« Nous sommes toujours plus ou moins aveugles, surtout vis-à-vis de l'essentiel »

José SARAMAGO, écrivain portugais

Table des matières

Introduction	1
Positionnement théorique et méthodologique pour appréhender la durabilité des politiques rurales calédonniennes	6
La durabilité par la méthode	6
La mise en actes du développement durable en province Nord : proposition méthodologique et premiers résultats	8
Une déclinaison locale ?	8
Une première approche par les articulations deux à deux des piliers du développement durable	10
Les référentiels locaux du développement : rééquilibrage, destin commun et citoyenneté calédonienne	13
Un bref retour sur la trajectoire politique de ces 20 dernières années	13
Les « événements » de 1984-88 : une rupture politique déterminante	13
Les accords de Matignon-Oudinot : décentralisation politique et rééquilibrage économique pour garantir la paix	16
L'Accord de Nouméa (1998) : vers un « destin commun » par le « rééquilibrage » Nord-Sud	18
L'Accord de Nouméa (1998) : le développement local et le « rééquilibrage » Est-ouest	22
Vingt ans après les « événements », le « développement durable » arrive par le biais de la mondialisation contemporaine	25
Le référentiel sectoriel globalisé des politiques agricoles et rurales	26
Un dispositif d'action publique global pour un développement économique global	26
Les dynamiques agricoles et rurales et les logiques de leur accompagnement	28
Les orientations politiques pour l'agriculture et la ruralité de la province Nord	30
Le développement durable au présent : discours et cartes mentales des acteurs	34
Le développement durable : un consensus ambigu autour d'un vocable polysémique	34
L'injonction tardive du développement durable en Nouvelle-Calédonie : construction et déconstruction conceptuelle simultanée	35
Le développement durable dans les discours des institutions de la Nouvelle-Calédonie	36
Les firmes multinationales minières	36
L'Etat français	37
Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	38
L'exécutif de la province Sud	39
L'exécutif de la province des Iles	39
L'exécutif de la province Nord	40
L'institut Agronomique néo-Calédonien (IAC)	41
Le développement durable dans les cartes mentales des acteurs de la province Nord	41
La DDEE	41
Le service de l'environnement	42
Le département de développement local	43
Les chefs d'antenne	44
Les techniciens	45
Les animateurs	46
Quel référentiel de développement durable en province Nord ? Pistes de réflexion à partir du CODEV et des OGAF	48
Le Code de Développement de la province Nord (CODEV-PN)	48
La genèse : un instrument ayant une forte charge politique	48
Evolution, logique et ampleur du CODEV	50
La mécanique de mise en forme des dossiers CODEV-PN	55
Quelques perspectives d'articulation des dimensions du développement durable à travers le CODEV	57

Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF)	59
<i>La genèse de l'instrument</i>	59
<i>L'évolution : des principes de base orientés vers une approche de développement local</i>	61
<i>Le déploiement des OGAF en tant que stratégie globale de développement local</i>	63
<i>Le point de départ : une demande politique de l'équipe municipale</i>	64
<i>Le diagnostic : un état de lieu ou une dynamique participative ?</i>	64
<i>L'association loi 1901 : le noyau dur de l'opération de développement local</i>	66
<i>Les sources de financement</i>	66
<i>Les perspectives de développement durable : la formation, l'évaluation et l'après-OGAF</i>	67
Les acteurs en action dans les forums et arènes : deux exemples issus des OGAF	68
<i>Le Comité technique</i>	69
<i>La commission OGAF/OCDL</i>	72
<i>Conclusions</i>	75
<i>Références bibliographiques</i>	77
<i>Annexes</i>	83

Introduction

Comme l'a montré l'analyse des trajectoires rurales, l'histoire politique de la Nouvelle-Calédonie est d'une singularité passionnante (cf. le rapport n°06/09 du programme PROPOCID). Les spécificités propres à son espace socio-économique rendent ce territoire unique et lui accorde un grand potentiel (voire une responsabilité) en termes d'innovation de dispositifs et de création de nouveaux instruments de politiques publiques. La Nouvelle-Calédonie est en effet un des derniers espaces au monde connaissant un processus de décolonisation et d'émancipation susceptible de conduire à l'indépendance politique⁵. Elle se situe géographiquement au sud et politiquement au nord ; elle fait partie de la France mais ses références culturelles et sociales sont océaniques ; elle est dans le Pacifique Sud mais elle est assez éloignée de ces voisins, avec lesquels elle entretient peu de relations ; elle est riche par son PIB par habitant tiré par d'importantes ressources minières, mais pauvre par les inégalités qui la traverse ; elle n'est plus tout à fait une colonie, mais elle n'est pas indépendante, etc. La génération née après les Accords de Matignon-Oudinot n'a pas vécu la période des « Evénements » (1984-1988) et la lutte armée pour l'indépendance, mais elle partage indirectement les cicatrices d'un conscient collectif traumatisé et des inquiétudes quand à l'incertitude statutaire de la sortie des Accords, prévue à partir de 2014.

La cohabitation entre une civilisation occidentale de valeurs marchandes et une civilisation océanique d'origine non-marchande, la superposition de modes d'organisation socioéconomique très différents, inspirent des réflexions novatrices sur les possibilités de construction d'un projet de société à long terme (échelle locale) et sur les tentatives inachevées de projets d'humanité (échelle mondiale). Pour autant, l'histoire montre que les réponses apportées par les politiques ont pour l'heure davantage entretenu une vision duale du développement, notamment dans le monde rural ; le bilan reste très mitigé à l'aune des objectifs globaux de rééquilibrage et de communauté de destin, qui sont au cœur du consensus local.

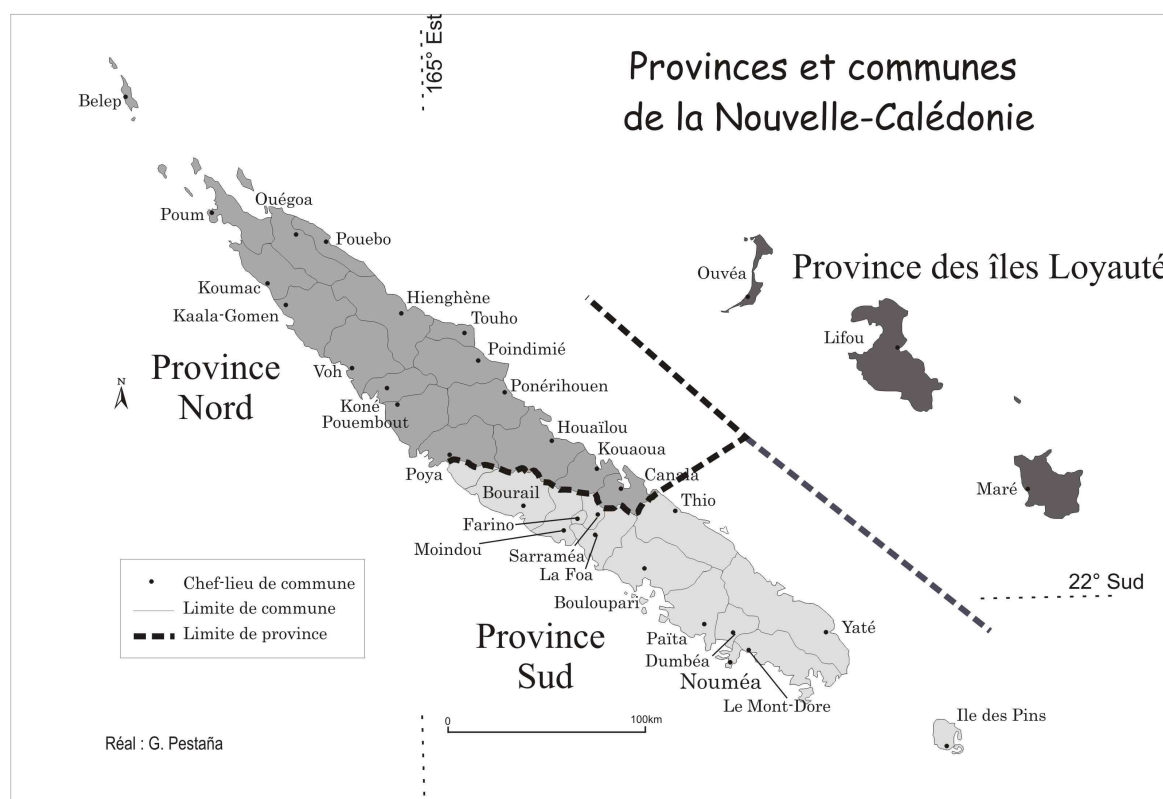
Ces tensions et visions duales ont par ailleurs très largement guidé les conditions et mécanismes de l'émergence du développement durable dans les discours des personnels politiques et techniques en charge du développement.

- D'une part, le développement durable est arrivé tardivement dans les débats locaux (début des années 2000), probablement barré par la focalisation autour d'autres références. Le rééquilibrage du Pays et le destin commun, mot d'ordre des accords politiques ayant garanti la paix civile depuis les Evénements, ont de fait laissé peu de place à la durabilité dans les mises en discours des politiques. Ces mots d'ordre, très mal définis par ailleurs, ont dans un premier temps ralenti la mise en œuvre de dispositifs de développement affichant explicitement un objectif de durabilité, puis se sont partiellement imposés, dans le discours, comme l'expression locale du développement durable.

⁵ L'évolution statutaire programmée dans l'Accord de Nouméa engage de fait vers une autonomie élargie, ne laissant à l'Etat français que les compétences de sécurité et d'émission de la monnaie.

- Dans le même temps, les représentations et interprétations du développement durable sont multiples et diversement référencées par les acteurs rencontrés, selon le niveau de responsabilité, la collectivité (Sud, Nord et Îles) et la communauté d'appartenance des acteurs concernés. Cette faiblesse intrinsèque à la notion de durabilité (qui n'est jamais mieux définie que par la rationalisation ex post des mises en politiques auxquelles elle correspond), permet l'expression de composantes de la société jusqu'à présent écartées des débats. Mais le risque est important, dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, que le renouvellement des débats sur le développement à partir de la durabilité, se fasse, au contraire, au détriment de l'application des accords politiques consensuels de 1989 (cf. le rapport n°13/08 du programme PROPOCID).

L'axe 3 du programme PROPOCID vise à analyser « au concret » les politiques agricoles et rurales (PAR) qui sont devenues, dans certains pays du monde et depuis la fin des années 90 et l'injonction des référentiels mondiaux et nationaux, des politiques publiques de développement durable.



Les collectivités de la Nouvelle-Calédonie à partir de 1989

En Nouvelle-Calédonie, le cadre de cette analyse doit nécessairement s'inscrire dans les particularités locales. L'injonction globale du référentiel de développement durable n'ayant pas eu lieu avant 2004, force est de constater le caractère inabouti des dispositifs du point de vue du référentiel global du développement durable. Les spécificités géographiques, économiques et politiques de ce territoire, et plus précisément de la province Nord, se traduisent d'autre part par une ruralité étendue, expression d'un mode

de vie, d'une identité insulaire, d'une culture mélanésienne et océanienne et des hybridations ou des dualismes avec le monde occidental depuis la prise de possession française au milieu du XIX^{ème} siècle. Cette ruralité ne peut enfin pas être appréhendée en dehors de ses liens avec le mouvement d'urbanisation et de concentration vers le pôle économique et industriel de la capitale Nouméa.

En l'absence de dispositif explicitement dédié au développement durable, notre analyse se centre sur le Code de Développement de la province Nord (CODEV-PN) et le dispositif associé des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) et des Opérations Concertées de Développement Local (OCDL). D'autres dispositifs, comme la réforme foncière mise en œuvre à partir de 1978 mais qui se déploie réellement à partir de 1989, ou encore des programmes de conservation environnementale innovants (comme le programme « Forêts sèches »), ont été aussi identifiés comme pouvant relever du développement durable (cf. le rapport de l'axe 2 du programme pour la Nouvelle-Calédonie, Gaillard et al 2008)⁶. Cependant, CODEV et OGAF nous ont été signalés comme les plus proches des objectifs de développement durables par les acteurs des politiques interrogés. Ils s'inscrivent par ailleurs pleinement dans les choix de développement et de politique publique de la province Nord, ce qui nous permet de mettre en articulation dans cet axe 3 les différents niveaux décisionnels, à l'échelle d'une collectivité. Si ce parti pris biaise l'analyse en se focalisant sur les politiques du Nord (dont l'exécutif est indépendantiste), il permet en revanche de mieux contextualiser la mise en œuvre concrète du développement durable, puisque dans la configuration statutaire très décentralisée du Pays depuis 1989, ce sont les provinces qui sont compétentes en matière de développement.

La problématique se construit autour de trois objectifs :

- identifier et analyser les institutions chargées de l'application locale des PAR ;
- identifier et analyser les processus locaux de négociation et de médiation dans lesquels s'engagent les acteurs ;
- identifier et analyser le degré d'harmonie entre les injonctions et directives externes et locales et la mise en œuvre des PAR

Trois hypothèses sont formulées pour décrire les processus de mise en œuvre des PAR :

- l'injonction globale du référentiel de développement durable est restée très timide en province Nord ;
- le référentiel de développement durable est globalement exogène, mais adapté du référentiel de l'Etat français ;
- les jeux d'acteurs créent de nouveaux référentiels hybrides à l'échelle locale.

⁶ D'autres dispositifs étaient en gestation au moment des enquêtes et pouvaient difficilement constituer le socle de l'analyse : agenda 21 de la province Nord, observatoire du développement durable en province Sud, l'aménagement intégré du site de Gouaro Deva, etc.

L'objectif global de l'étude et de l'enquête de terrain est d'analyser le processus de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales de la province Nord, sur le fond et sur la forme. Le travail s'organise autour de trois « entrées » complémentaires :

- Le contexte institutionnel de la province Nord depuis sa création : identifier les principales institutions responsables par l'orientation du développement rural, le projet de société en construction, le référentiel global et sectoriel des politiques agricoles et rurales. L'objectif est de contextualiser la notion de « politique publique ».
- Le référentiel de « développement durable » : identifier les valeurs, les normes, les algorithmes et les images associées à cette notion, afin de la mettre dans le contexte de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie.
- Les rôles et les stratégies des acteurs : identifier les principaux acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques agricoles et rurales et leurs modalités d'appropriation du dispositif. L'objectif est de comprendre les marges de manœuvres en termes d'articulation des dimensions du développement durable

Le travail de collecte de données sur le terrain s'est organisé en deux moments, présentant des objectifs communs et complémentaires. La première étape a consisté dans une révision bibliographique des travaux réalisés sur les thématiques et sur le terrain de recherche afin d'identifier les principaux enjeux de développement rural de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, d'encadrer la problématique et de construire une cohérence méthodologique pour conduire les entretiens. La deuxième étape a concerné les enquêtes, le dépouillement des données et les analyses. S'appuyant sur une démarche bottom-up, toujours orientée par l'intérêt de saisir de manière endogène les spécificités locales du référentiel de « développement durable », nous avons fixé le départ de l'enquête au niveau institutionnel le plus opérationnel et plus proche de la « réalité du terrain », c'est-à-dire des acteurs les plus fréquemment en contact avec les enjeux quotidiens des agriculteurs et de promoteurs de projets ruraux (bottom). Ensuite l'enquête a évolué progressivement vers les échelles « supérieures » de mise en œuvre des politiques publiques, achevant l'enquête de terrain au niveau des élus provinciaux, où les choix et les orientations politiques sont faites (up) Les entretiens ont été faits individuellement, selon des questions thématiques globales qui se déclinaient à chaque occasion dans des questions précises selon chaque contexte. Nous avons eu aussi l'occasion de participer à certains espaces de débats et de négociation (forums et arènes) qui ont favorisé la compréhension des informations collectées dans les entretiens.

La Direction de Développement Economique et de l'Environnement (DDEE) de la province Nord se situe au cœur du dispositif des politiques agricoles et rurales et représente le protagoniste du processus de mise en œuvre. Cette échelle institutionnelle composée d'acteurs divers ayant de fonctions différentes dans ce processus est celle privilégiée par notre enquête de terrain. Les principaux fonctionnaires de la DDEE enquêtés sont les animateurs de terrain, les techniciens agricoles, les chefs d'antennes, les

chefs de services, le chef du département de développement local et le directeur. D'autres acteurs composant le dispositif et situés dans d'autres échelles, aussi ciblés par l'enquête sont : l'Assemblée de la province Nord, les mairies, l'ADRAF, les associations loi 1901 gestionnaires des opérations OGAF et le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

Nous présentons d'abord plus avant le cadre théorique et méthodologique du travail. L'analyse cognitive des politiques publiques et la notion de référentiel (valeurs, normes, algorithmes et images) constituent en effet les bases conceptuelles et méthodologiques de notre étude. Ce cadre, mis au contexte de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, se focalise dans l'analyse de la boîte noire de l'Etat, afin de construire une grille d'analyse mieux adaptée. Le développement durable, à son tour, est appréhendé par une approche fondée sur la méthode dont l'intérêt principal est de chercher les modalités d'articulation de ses trois dimensions classiques (économique, sociale et environnementale).

Dans une deuxième partie, nous présentons les positions des principales institutions sur le développement durable, mais aussi sur les mots d'ordre actuels du développement que sont le « rééquilibrage », le « destin commun », et la « souveraineté partagée ». Il s'agira de comprendre comment ces mots d'ordre sont associés au processus de construction du référentiel global et sectoriel de développement rural de la province Nord, en soulignant l'émergence de référentiels hybrides entre valeurs de l'Etat français et identité kanake en recomposition.

Nous soulignerons ensuite l'injonction tardive du référentiel de développement durable et son état embryonnaire de construction en province Nord à partir des représentations de la durabilité dans les discours et les cartes mentales⁷ des acteurs.

Finalement, nous décryptons l'évolution cognitive et la mécanique institutionnelle de mise en forme des instruments politiques d'appui au développement agricole et rural (le CODEV-PN et les OGAF/OCDL) pour mettre en évidence les différentes marges de manœuvre dans la réappropriation du dispositif politique par les acteurs.

Nous concluons par une reprise des hypothèses avancées dans notre problématique et par des ouvertures possibles.

⁷ Terme utilisé par Bruno PALIER et Yves SUREL comme un élément déterminant des dynamiques propres à la sphère institutionnelle et politique.

Positionnement théorique et méthodologique pour appréhender la durabilité des politiques rurales calédoniennes

La durabilité par la méthode

La perspective choisie s'inscrit dans un prolongement des travaux de R. Passet (« L'économie et le vivant », 1978, Ed. Payot, réédition Economica, 1996) et apparaît comme un choix méthodologique résultant des réflexions sur la notion de développement durable au sein du projet PROPOCID. Face à l'énorme défi de trouver un consensus (au moins une convergence) sur l'approche de cette notion polysémique et mutante, l'analyse multidimensionnel de la durabilité, prenant en compte les interactions et les interdépendances des dimensions du développement durable, semble être la méthode plus adaptée à l'analyse comparative des politiques publiques de développement rural et agricole⁸. Cherchant à synthétiser le débat, Patrick Schembri évoque « *trois axes de réflexion quant au concept de développement durable : le statut du référentiel⁹, l'approche de la durabilité et la propriété de dépendance au sentier* ». Quoique ces trois niveaux soient bien liés les uns aux autres, ils suscitent des approches et de questions spécifiques, dont les effets sont plus sensibles dans une étude sur la réalité de la mise en œuvre des politiques sur le terrain.

L'approche de la durabilité, peut être appréhendée de deux manières : comme objet ou comme méthode. La première reconnaît la pluralité des dimensions du développement et identifie un objet pour chacune (performance économique, intégrité écologique et équité sociale). L'efficacité, c'est-à-dire la mesure des contraintes et des moyens attribués, apparaît comme le critère privilégié de jugement. La durabilité comme méthode est une tentative d'échapper au réductionnisme de la durabilité à l'une des dimensions (objets) retenues. « *Le maître-mot est bien ici l'articulation des dimensions entre elles. (...) L'approche de la durabilité par la méthode ne se résume pas en une analyse du discours, et le réductionnisme ne saurait être une forme d'articulation. J'insiste bien sur ce point : l'approche par la méthode s'adresse avant tout au scientifique et à l'expert ; elle interroge l'exercice d'appréhension des problèmes et le protocole d'évaluation des actions. Dans cet ordre d'idées, je ne pense pas que la durabilité puisse être un critère de jugement en soi. (...) Cette approche de la durabilité appelle d'autres critères que ceux communément utilisés tels que l'efficacité, l'efficience, la pertinence... pour évaluer les plans d'action ou*

⁸ Le défi devient encore plus grand en considérant la multitude de discours et des façons d'appréhender ces tous ces termes au sein d'un groupe de chercheurs multidisciplinaires, réalisant des recherches sur des thématiques distinctes, dans des terrains divers.

⁹ Le statut du référentiel sert à orienter l'élaboration d'une périodisation supranationale, exogène aux terrains, des processus de production des politiques publiques associées à la notion de développement durable et les modalités de mise en œuvre. Cette approche est privilégiée dans l'axe 2 du programme PROPOCID, cherchant à répondre, entre autres, les questions suivantes : le développement durable représente-t-il une rupture ou une continuité dans ce travail de périodisation ? Quel est le lien entre le référentiel « développement durable » et le référentiel « efficacité du marché », entre le référentiel « développement » et le référentiel « développement durable » ? Quelles implications quant à la définition de l'Etat et la notion de politique publique ?

les actions »¹⁰. Dans cette perspective, deux autres « méta-critères » de jugement méritent l'attention. :

1. la *cohérence* des actions, des temps, des institutions et des contenus visant à juger des modalités d'articulation envisageables au regard de la durabilité. Ce critère se décline autant d'un point de vue spatial, évaluant l'articulation des dimensions entre elles à un moment donné du temps, qu'en termes de « cohérence temporelle ». Le critère de la cohérence interroge, dans une certaine mesure, la manière dont on peut combiner synchronie et diachronie.
2. *l'opportunité*, laquelle vise à juger des mécanismes de flexibilité à mettre en œuvre pour gérer la contrainte, qu'elle soit d'ordre physique, social ou économique ; exploiter aujourd'hui une ressource naturelle non renouvelable n'est pas incompatible avec le développement durable dès lors que les revenus actuels tirés de cette exploitation sont réinvestis dans l'usage d'une ou plusieurs ressources qui se substitueront, le moment venu, à la précédente.

Finalement, le troisième axe de réflexion sur le concept de développement durable s'appuie sur l'idée de dépendance au sentier. Ce « paradigme » met l'accent sur la présence supposée de processus auto renforçant, faisant référence à un critère de jugement par rapport aux choix réalisés et aux trajectoires qui leur sont associées. La question plus globale cherche à comprendre dans quelle mesure les choix réalisés dans l'histoire et aujourd'hui conditionnent les marges de manœuvre à venir, les opportunités en matière de développement (durable) des collectivités. L'idée de rémanence des politiques adoptées évoque le poids du sentier poursuivi, mais ouvre aussi la voie à d'autres questions, comme par exemple : est-il possible de revenir en arrière ? Quel peut être alors le coût de la réversibilité ? Le développement durable ne serait-il pas finalement un mode de développement dont la vocation serait d'échapper à toute forme de déterminisme ?

La notion d'articulation des dimensions du développement durable est retenue comme le noyau de la problématique suscitant une réflexion approfondie sur l'approche méthodologique de la durabilité et une contextualisation des notions de politiques publiques et de développement durable. Cela passe, dans un premier moment par le repérage des principales dynamiques économiques, sociales et environnementales à l'œuvre en province Nord, par l'identification des enjeux au cœur des politiques publiques de développement rural et finalement par le choix d'une approche méthodologique permettant la construction d'une grille de lecture des articulations des dimensions du développement durable. L'analyse des politiques publiques de développement durable nous oblige également de prendre en compte une dimension capable de mettre en lumière les conflits de temporalités inhérentes aux processus de développement, notamment ceux de la mise en œuvre des outils d'action publique.

¹⁰ Patrick SCHEMBRI, « Note sur le concept de développement durable dans le cadre du projet PROPOCID », mars 2007.

La mise en actes du développement durable en province Nord : proposition méthodologique et premiers résultats

Une déclinaison locale ?

Le développement durable est une idée qui trouve son origine suite à la publication du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), en 1987, connu sous le nom de rapport Brundtland et définie comme « *un développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures* » (CMED, 1987, p.43). Suite à cette publication, 178 pays se sont réunis à Rio de Janeiro, en juin 1992, pendant la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), afin de débattre des questions multiples (pauvreté, participation des minorités aux processus de décision, aménagement de l'espace, gestion des ressources, équité dans la distribution des richesses, etc.) et de lancer médiatiquement la notion de développement durable. Ce moment symbolise l'inauguration de l'injonction globale/locale de cette idée. Depuis lors, un large débat sur cette idée s'est instauré à l'échelle mondiale.

De façon générale, la notion de « développement durable » met l'accent sur deux points principaux : l'équité intergénérationnelle, donc la répartition équitable des richesses (capitaux) dans le long terme ; et l'articulation de différentes dimensions : économiques, environnementale et sociale (ou humaine, selon certains acteurs). Le premier point renvoie à une dimension politique, de projet global de société (ou d'individus) et le deuxième, au-delà de favoriser une énorme variété de possibilités et d'interprétations sur le périmètre et le contenu de chaque dimensions et les modalités de ses articulations, sert à appréhender le développement durable comme un outil analytique (FROGER, 2008 ; SMOUTS, 2005).

Ecrire sur la réalité du développement durable n'est pas une entreprise évidente, et encore moins dans le contexte de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Au moment de l'injonction du développement durable à l'échelle mondiale, la province avait trois ans d'existence. Elle commençait à se structurer institutionnellement dans un contexte de reprise du débat sur le développement économique local, après les « événements » violents de 1984-1988, la temporisation sur la question clé de l'indépendance et la mise en place du processus de Matignon, consistant à décentraliser, décoloniser et émanciper.

Le développement durable n'arrive finalement dans le débat local que près de 15 ans après, pendant la campagne pour les élections provinciales de 2004, par le biais des programmes et argumentaires des partis politiques. Il est présenté comme une orientation politique globale, à la fois consensuelle et contradictoire, mais aussi avec un affichage plus marqué des aspects environnementaux, et la plupart des partis en font leur nouvelle priorité. Selon Gaillard et al. (2008), « *pour le développement rural, la disjonction entre le chapeau « développement durable des programmes électoraux et ses déclinaisons sectorielles est particulièrement marquée. Ainsi, pour l'Avenir Ensemble (parti de droite non indépendantiste vainqueur des élections de 2004 en province Sud), le développement durable est annoncé, mais les promesses de campagne s'orientent vers les infrastructures, l'aide au revenu et l'équipement, l'allègement de charges patronales, etc. pour l'Union*

Calédonienne, parti indépendantiste dont les orientations se rapprochent de celles défendues par le Parti de Libération Kanak (Palika) qui détient l'exécutif de la province Nord, l'affichage prioritaire reste l'Accord de Nouméa (assimilé de fait à une déclaration de développement durable) et la durabilité est évoquée sur les questions économiques ».

La médiatisation du développement durable monte alors en puissance progressivement en Nouvelle-Calédonie, par le biais des médias, relayés par des acteurs aussi divers que les firmes multinationales minières, les chambres consulaires de l'Etat, les ONG internationales, les instituts de recherches. Gaillard et al soulignent l'évolution du débat : *« Marquée par une tendance à la focalisation sur l'environnement, cette médiatisation permet aux corporatismes d'affirmer leur « bonne conduite » dans un effet de mode classique. Cependant, par-delà l'effet de mode, des réflexions et des chantiers se multiplient pour formaliser l'intégration du développement durable dans les dispositifs. Ces chantiers concernent essentiellement des outils de cadrage général des politiques publiques aux différents niveaux de gouvernance et de gouvernement : construction d'un agenda 21 en province Nord, élaboration d'une stratégie de développement durable en province Sud, mise en place d'un observatoire du développement durable et d'un schéma d'aménagement et de développement baptisé Nouvelle-Calédonie 2025 au niveau du gouvernement du territoire, etc. (...) Ces outils seront mis en place en 2009 et 2010. (...) Le risque que les orientations prises entretiennent les divergences provinciales et les clivages sociaux, comme c'est le cas actuellement, ne peut être écarté, mais l'effort de se saisir concrètement du développement durable et de l'adapter aux contextes locaux apparaît déjà comme une nouvelle donne, qui aura de toute façon des répercussions sur les politiques agricoles et rurales ».* (SOURISSEAU et al., 2008, p.13).

Il est important de noter que l'engouement pour le développement durable s'était quelque peu estompé pour les dernières élections provinciales de 2009, au profit d'un recentrage sur le rééquilibrage d'un côté, et d'une autonomie croissante des préoccupations et politiques environnementales de l'autre.

Le référentiel de développement durable en Nouvelle Calédonie est donc toujours très largement en construction. Il trouve d'ailleurs des représentations très différentes dans les discours et les cartes mentales des acteurs enquêtés, signe d'une stabilisation incertaine dans les cartes mentales et les orientations des acteurs. Dans les faits, l'absence d'une politique publique de développement durable formellement encadrée, affichant des objectifs, des stratégies et des actions explicitement associées aux dimensions économique, (visant la performance), sociale (visant l'équité) et environnementale (visant la préservation/conservation), ainsi que les priorités de court et de long terme (dimension temporelle) renforce le caractère rhétorique des articulations et la difficulté de concrétisation des éléments du développement durable dans la mise en œuvre de politiques agricoles et rurales.

Une première approche par les articulations deux à deux des piliers du développement durable

Le tableau suivant, puis les articulations deux à deux des trois piliers usuels du développement durable, permettent de mettre en perspective les caractéristiques de la situation calédonienne (dualisme et rentes) et les dynamiques à l'œuvre. Les lignes qui suivent sont extraites de SOURISSEAU et al. 2010.

Principales caractéristiques	Principales dynamiques
Dualisme social et politique : Kanak - Caldoches, tribus – villages – Nouméa	Rééquilibrage inabouti tant du point de vue social et économique que spatial
Dualisme économique : secteurs non échangeables et échangeables	Dynamiques différenciées entre agriculture vivrière et agriculture « moderne »
Dualisme agricole : secteur vivrier (et coutumier) - secteur « moderne »	Affaiblissement des secteurs agricoles (baisse du nombre d'exploitation)
Dualisme territorial recoupant les déséquilibres économiques et sociaux : province nord - province sud - Nouméa ; est - ouest, etc.	Hyperpolarisation de la population, des activités et des infrastructures (pôle urbain de Nouméa)
Double rente : <ul style="list-style-type: none"> • minière (nickel) • administrative (transferts) 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation de nouveaux gisements, transformation locale ; épuisement de la ressource mais incertitude sur les temporalités ; fluctuations attendues de la rente minière ; risque de croissance excluante ; possibilités d'effets d'entraînement ou, <i>a contrario</i>, d'enclave • Incertitude sur le devenir de la rente administrative (statut et régimes d'indexation)
Richesse et fragilité des écosystèmes (« <i>hot spot</i> » mondial de la biodiversité, inscription d'une partie des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'Humanité par l'Unesco, etc.)	Gestion et protection des ressources naturelles avec intervention d'ONG locales et internationales, et de firmes multinationales.

Articulation de la dimension économique au social

La prégnance de la question de la rente et de la polarisation spatiale et sociale renvoie directement à la question politique des modalités de diffusion et de redistribution de cette rente. Deux approches peuvent être développées en parallèle, l'une privilégiant le jeu des effets d'entraînement par des politiques d'investissement sur les dynamiques économiques, l'autre le jeu des protections et redistributions sociales. Du point de vue du secteur agricole, l'enjeu est l'inclusion de l'agriculture vivrière et des modes de vie traditionnels kanak dans des logiques de marché. Alternativement, les dispositifs existant peuvent privilégier la défense de ces modes de vie kanak, mais aussi d'une identité rurale européenne. La question principale est alors celle de l'articulation entre les deux types d'agriculture qui cohabitent (origine de la main-d'œuvre et des tenures foncières, type d'exploitations marchandes et non marchandes, etc.), et entre les possibilités de maintenir

ensemble les dynamiques d'une agriculture en recherche de compétitivité avec les dynamiques coutumières, « traditionnelles ».

Articulation de la dimension sociale à l'économique

Le dualisme social, inscrit dans le territoire et les secteurs agricoles, se traduit par des spécialisations agricoles différenciées. La résilience des structures sociales coutumières et leur mode d'intégration (ou d'exclusion) dans le tissu social sont questionnés par les effets de diffusion des rentes minière et administrative dans les économies locales. La même question se pose pour la petite agriculture européenne. Au-delà, c'est l'équilibre politique qui est en jeu. Plus largement, les accords de Matignon et de Nouméa ont mis en avant le besoin de reconnaissance et de valorisation des valeurs kanak. Élément important du dualisme social, bien qu'encore cantonné aux domaines de l'art et de l'enseignement, la culture reste en filigrane du questionnement sur le développement. Elle pourrait prendre une place plus grande avec l'implication du sénat coutumier dans les stratégies de développement agricole.

Articulation de la dimension économique aux problématiques environnementales

Par la rente et les projets miniers (nickel), l'environnement est directement menacé ; il est du reste un des principaux champs de perception d'une urgence en termes de durabilité. Les problématiques environnementales apparaissent ainsi souvent comme des sous-produits de la politique minière ; elles se déclinent en termes de réparation et d'atténuation des impacts environnementaux. Pour la pêche et la sylviculture, la question de la gestion de la ressource reste déterminante au-delà des difficultés économiques des filières. Dans le secteur agricole, les remises en cause des dynamiques vivrières (et plus largement d'une petite économie familiale) questionnent le devenir de l'environnement, du fait de l'évolution des prélèvements et des techniques agricoles. Hormis les risques sanitaires liés à l'utilisation de certains pesticides, les impacts environnementaux de l'exploitation agricole - de même que ceux de l'aquaculture et de la pêche locale - apparaissent cependant encore peu sensibles, même si ils devraient sans doute être mieux mesurés.

Articulation de la dimension environnementale à l'économique

L'importance des ressources naturelles explique les dynamiques rentières liées au nickel. La biodiversité remarquable impulse des tentatives de valorisation, essentiellement par l'éco-tourisme et/ou la préservation d'actifs naturels. Cette préservation relève d'enjeux patrimoniaux et de perspectives d'exploitation marchande de l'endémisme de la flore (pharmacologie). Cette économie « verte » souffre néanmoins potentiellement des mêmes limites que celles qui pèsent sur le développement d'une agriculture et de filières de production compétitives (surcoûts de production liés au transport notamment).

Articulation de la dimension sociale à l'environnement

Les modes de vie traditionnels sont porteurs d'une certaine protection de l'environnement. En cela, leurs dynamiques d'évolution peuvent remettre en cause les bonnes pratiques de gestion de l'environnement observées depuis plusieurs générations.

L'agriculture vivrière est un support de reproduction des rapports sociaux traditionnels, dont le devenir est interrogé par les politiques de redistribution de la rente.

Articulation de la dimension environnementale au social

L'accès à la terre, aux potentialités agricoles et aux ressources naturelles est central dans la reproduction des rapports sociaux traditionnels. Les choix de gestion et d'exploitation des ressources naturelles et du foncier déterminent largement l'évolution des systèmes agraires moderne et « traditionnel ».

L'ensemble des dynamiques d'articulations entre les piliers du développement durable, au sein du secteur agricole, sont ainsi traversées par le dualisme social et le dualisme agraire. L'émergence du développement durable dans les discours politiques en Nouvelle-Calédonie ne conduit pas forcément à un infléchissement significatif de ces dynamiques.

Les référentiels locaux du développement : rééquilibrage, destin commun et citoyenneté calédonienne

Le concept de « référentiel » vise souligner le fait que les politiques publiques ne soient pas uniquement des espaces d'interaction entre acteurs en fonction de ses intérêts, mais aussi des lieux où une société donnée construit son rapport au monde selon ses représentations de la réalité tel qu'elle est perçue. En fonction des représentations des problèmes, des conséquences et des solutions envisagées, des objectifs sont précisés au sein de chaque politique. Les référentiels globaux correspondent à l'ensemble des représentations sur le rôle d'un domaine spécifique dans une société – le développement durable en province Nord, dans notre cas. « *En tant que structure de sens, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images* » (Pierre MULLER, 2006)¹¹. Comme nous avons souligné dans l'introduction précédente, l'objectif de cette sous-partie est d'examiner le cadre normatif (institutions principales) et le cadre cognitif (idées principales) de la construction du référentiel de développement durable en province Nord. Cela se fait par une analyse de l'histoire politique de la Nouvelle-Calédonie depuis les Evénements, inaugurant le processus de provincialisation, jusqu'à aujourd'hui.

L'évolution statutaire récente a déjà été évoquée dans le rapport de l'axe 2 du programme PROPOCID pour la Nouvelle-Calédonie (GAILLARD et al 2008). Il convient cependant ici d'y revenir brièvement, en centrant l'analyse sur son impacts sur la construction du référentiel local du développement.

Un bref retour sur la trajectoire politique de ces 20 dernières années

Les « événements » de 1984-88 : une rupture politique déterminante

Le processus de décentralisation politique en cours en Nouvelle-Calédonie depuis la fin des années 80 représente le cadre institutionnel global dans lequel la dynamique des référentiels globaux et sectoriels s'exprime. Pour autant, le modèle d'économie assistée, fondé sur une gestion de la rente minière via un système de prix défavorisant les filières locales de production et sur l'instauration par Paris d'une rente administrative obligeant à un bouclage des équilibres économiques par le recourt aux transferts de la métropole (FREYSS 1995), est en place depuis le début des années 1970 (SOURISSEAU et al 2008). Les accords de Matignon-Oudinot (1988) et de Nouméa (1998) présente des cadres

¹¹ Selon Pierre Muller, « *Le concept de référentiel participe au débat général sur la place respective des idées, des intérêts ou des institutions dans l'explication de la genèse ou de la transformation des politiques. Pour autant, le référentiel d'une politique ne peut s'analyser simplement comme un ensemble « d'idées », dans la mesure où il exprime à la fois les intérêts et la vision du monde du groupe dominant au sein d'un système d'action publique. Il est en effet important de garder en mémoire que le référentiel d'une politique comporte presque toujours une composante identitaire forte, dans la mesure où il fonde la vision qu'un groupe se donne de sa place et de son rôle dans la société. Le référentiel ne constitue donc pas une simple « ressource » manipulable à volonté par les groupes en compétition, et un acteur ne pourra pas construire n'importe quel système de croyance en fonction de ses besoins stratégiques. Le référentiel d'une politique, ce n'est pas seulement des idées mais des idées en action.* ». Pierre MULLER, « Référentiel », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Les presses Sciences Po, 2ème édition revue et corrigée, 2006, p. 378

normatifs et cognitifs de base pour mettre en contexte local l'analyse des politiques publiques. Ce processus démarre suite à la fin d'une période de conflits armés qui ont failli à aboutir à une guerre civile. L'analyse du contexte historique et politique est le point de départ pour comprendre la genèse et l'évolution des institutions, des idées et des intérêts associés à ces accords. Considérant, selon Bruno Jobert, que « *les débats politiques publiques sont rarement l'occasion d'une confrontation frontale, directe entre visions du monde opposées. Ils jouent plus souvent sur la pertinence de l'emploi de telle ou telle recette éprouvée pour faire face à une situation nouvelle* », l'idée du rééquilibrage et l'institution provinciale peuvent être perçues comme la base des principales recettes¹² d'action publique où s'inscrivent les jeux d'acteurs, notamment à l'échelle de la province Nord. Ces fondements sont encore renforcés par les dimensions spatiale et politique de la Nouvelle-Calédonie, où les échelles sont marquées par une dichotomie volontariste entre proximité et éloignement, selon les intérêts.

La période entre 1984 et 1988, connue comme « les événements » et considérée comme une rupture politique historique, est le point de départ de nos analyses. Le contexte est celui d'une impasse politique, d'une forte polarisation idéologique au niveau local, national et international et d'une ambiance chaotique et meurtrière (mairies, maisons et voitures brûlées, gendarmes pris en otage, leaders politiques assassinés, etc.). Cette période de l'histoire française et néo-calédonienne représente une tentative de renverser les rapports de force instaurés par la colonisation et représente, selon M. Michel Rocard, « *une réponse violente d'un viol de sa parole par le gouvernement de M. Chirac*¹³. (...) *Déjà dans l'histoire, le peuple kanak avait un souvenir de viol de sa parole par le gouvernement français*¹⁴. (...) *Ces deux violations de la parole donnée à vingt-six ans d'écart créent une situation d'extrême violence potentielle*»¹⁵. Entre 1964 et 1984, la Nouvelle-Calédonie a connu une multitude de « *statut territoriaux évolutifs et de transition* » incapables de résoudre ses principaux enjeux foncier et de développement, ce qui a aussi contribué à la montée en puissance des revendications indépendantistes dans une année d'élections territoriales. En février 1984, Eloi Machoro déclare que « *la seule possibilité de renouer le dialogue est le départ de ceux qui sont hostiles aux revendications indépendantistes... L'indépendance est pour nous comme la case : seuls ceux qui auront aidé à la construire seront admis à l'intérieur. La totalité de la Nouvelle-Calédonie devra avoir été récupérée avant la fin de l'année* ». Quelques mois après, en début novembre, le leader du FLNKS annonce des objectifs et des stratégies de guerre: « *le combat va être dur.*

¹² Selon Thomas KHUN, ce terme évoque « des solutions concrètes qui, réemployées comme modèle ou comme exemple, peuvent remplacer les règles explicites en tant que base de solutions pour les énigmes qui subsistent dans la science normale ».

¹³ Le Ministre de DOM-TOM Bernard Pons avait en effet promis que le référendum local destiné à instaurer un nouveau statut pour le territoire aurait lieu un jour différent de toute élection nationale ; les communautés Kanak espéraient ainsi compter ses votes. Le gouvernement Chirac a en fait décidé de placer ce vote le même jour que le premier tour de l'élection le 24 avril.

¹⁴ En 1958 sous le gouvernement provisoire de Charles de Gaulle, le président avait répondu avec la signature de trois ministres d'Etat à une lettre signée par tous les élus du territoire et demandant que la loi de 1956 prévoyant l'autonomie administrative et la mise en place d'un gouvernement placé sous l'autorité du Haut commissaire mais composé de ministres choisis au sein de l'assemblée territoriale (comme dans toute l'Afrique francophone), continuerait à s'appliquer.

¹⁵ Entretien avec Michel Rocard, magazine « le pays », n° 29, mai 2008, p.18-22.

Il faut bien savoir que le 18 novembre 1984, pour réussir le boycott actif des élections, il faudra peut-être oublier la morale, oublier la loi ». Ce jour-là, Eloi Machoro détruit l'urne de Canala et les indépendantistes dressent des barrages. « 41 bureaux sur 133 sont gênés. 20 gendarmes sont blessés. 49,87% d'abstentions. Les élections donnent 34 des 42 sièges de l'Assemblée Territoriale au RPCR (81%), 6 pour le LKS (14%), 1 pour le FN et 1 pour l'Union pour la Liberté »¹⁶. En janvier 1985, Eloi Machoro et Marcel Nonaro sont assassinés. C'est la goutte qui fait déborder le vase, qui déclenche une bagarre entre indépendantistes et loyalistes au centre ville de Nouméa et qui oblige le délégué du gouvernement en Nouvelle-Calédonie, M. Edgar Pisani, à décréter l'état d'urgence et le couvre-feu. A l'occasion, le président François Mitterrand reste ferme et déclare que « *la France entend maintenir son rôle et sa présence stratégique dans cette partie du monde* »¹⁷. Entre ces deux positionnements opposés, d'autres acteurs ayant des stratégies différentes mais autant polarisées participent de la construction d'un scénario où l'émergence du dialogue soit possible.

Entre 1984 et 1988, d'autres statuts¹⁸ ont cherché des transitions et des évolutions nouvelles, mais l'ordre républicain et la sécurité n'ont jamais été rétablis. Le massacre de la grotte Gossannah, à l'île d'Ouvéa (2 militaires et 19 indépendantistes tués le 5 mai 1988, entre les deux tours de l'élection présidentielle en France) est un événement emblématique de l'absence de dialogue et des rapports de forces établis entre l'Etat et la population kanak. Selon, M. Rocard, nommé Premier ministre cinq jours après ce drame, « *la violence kanak du 22 avril [l'assassinat de 4 gendarmes à Ouvéa qui cherche à justifier l'action de l'Etat] n'est pas admissible mais elle se comprend. (...) Je comprends que la guerre civile est commencée et que tous les ingrédients nécessaires à son aggravation sont présents* »¹⁹. Cette représentation sert de justification pour que les Accords de Matignon soit signés, le 26 juin 1988, suite à une seule nuit de négociation, pendant une rencontre secrète à Paris entre le premier ministre, le député Jacques Lafleur (RPCR) et le maire de Hienghène, Jean Marie Tjibaou (FLNKS), dans la foulée d'une mission pour rétablir le dialogue composée de « *personnalité indépendantes de l'Etat et non soupçonnables dans leur moralité publique ou privée* »²⁰. La France clôtura les « événements » et donne naissance à trois provinces dans le Pacifique. Les « événements » restent comme un moment de l'histoire traumatisant, et pour certains comme une révolution inachevée.

¹⁶ Ibid, p.178.

¹⁷ L'OCDE classe alors la Nouvelle-Calédonie au 24^e rang mondial des pays les plus riches grâce aux transferts financiers directs et indirects de la République française et aux réserves de nickel estimée à 500 milliards de dollars. En France, 78 anthropologues, dont Bourdieu, Comdominas et Dreyfus-Gamelon, expriment leur indignation quant à la présentation des Kanaks. « *Le peuple canaque est présenté d'une façon scandaleuse par de nombreux médias, tant en France qu'en Nouvelle-Calédonie : poignée de sauvages à l'âge de la pierre, sociétés résiduelles aux coutumes barbares et féodales, pillards d'on ne sait où, etc.* » (Ibid.).

¹⁸ Statut Fabius-Pisani, statut Pons I et II.

¹⁹ Entretien avec Michel Rocard, magazine « le pays », n° 29, mai 2008, p.18-22.

²⁰ La mission comprend un évêque catholique, un pasteur protestant, un ancien Grand maître du Grand Orient, un membre du Conseil d'Etat, un préfet connu comme de gauche et un ancien conseiller de Raymond Barre.

Les accords de Matignon-Oudinot : décentralisation politique et rééquilibrage économique pour garantir la paix

La province Nord naît en 1988 suite à la célèbre poignée de main des accords de Matignon-Oudinot, dans une atmosphère de guerre civile contrôlée à l'échelle du Territoire. Cette poignée inaugure un processus de reconnaissance de la culture kanak et met en place un processus de décentralisation politique et de construction de l'institution provinciale. Ce processus est orienté par la notion de « rééquilibrage ». Cette idée restera jusqu'en 2008 au centre des référentiels globaux²¹ et des référentiels sectoriels des politiques publiques agricoles et rurales de la province Nord. La décentralisation politique mise en place en Nouvelle-Calédonie (loi n°88-1028 du 9 novembre 1988), selon le premier ministre français à l'époque, M. Michel Rocard, était « *une disposition d'esprit fédératif* ». L'interprétation de ce processus par l'historien Frédéric Angleviel est « *qu'on ne les a pas mis en place pour accroître l'efficacité de la fonction publique, mais pour permettre à chaque camp de disposer de leviers de commande et secondairement de s'initier au fonctionnement de l'appareil de l'Etat* »²². Ce fait n'est pas anodin et il est important de le prendre en compte pour comprendre l'évolution des politiques publiques en Nouvelle-Calédonie. Pour la province Nord le défi de construction institutionnelle est énorme si nous considérons la nécessité de mettre en place les premiers bâtiments, de concevoir une architecture organisationnelle, d'encadrer le personnel, de choisir les procédures administratives, de gérer les instruments d'action publique et aussi d'accompagner les changements politiques et socioéconomiques, à l'échelle mondiale (France, UE, ex-G8, G20, etc.) et à l'échelle locale, dans un contexte de mondialisation accélérée.

Les accords de Matignon-Oudinot, le 20 août 1988, établissent une administration transitoire pendant un an, crée un comité consultatif d'assistante à l'Haut-commissaire (8 membres au total, issus du RPCR et du FLNKS, dont 5 Mélanésiens) ; découpent la Nouvelle-Calédonie en trois provinces²³ dotées d'une assemblée élue et un exécutif propre. Ils prévoient également le transfert de tutelle de l'ADRAF du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie vers l'Etat, de la compétence du développement économique de l'Etat vers les provinces et renvoient à 1998 le débat sur l'indépendance, par le biais d'un referendum²⁴. Le contexte social tendu qui caractérise la genèse de la province Nord est

²¹ Voir la partie concernant le cadrage méthodologique et Pierre Muller (1990) pour plus de détails.

²² Frédéric ANGLEVIEL, « Brève histoire politique de la Nouvelle-Calédonie contemporaine (1945-2005) », Editions du GRHOC, Collection Histoire calédonienne, Nouméa, 2006, p.221

²³ « *Un dernier point difficile fut le découpage du territoire en trois provinces, non pas pour la province des îles mais pour le découpage entre les deux provinces Nord et Sud. (...) Je les revois [Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou], tous les deux ayant enlevé leurs chaussures, monter sur le canapé jaune du salon jaune de Matignon, probablement un meuble historique de l'époque Louis XV et délimitant au crayon feutre dans un complet accord entre eux deux le territoire à partager sur une carte Michelin précautionneusement collée sur une plaque de bois. C'est la première fois que je raconte cette histoire qui doit effrayer tout conservateur de monument historique* ». (Ibid., p. 22)

²⁴ Ces institutions constituent le « statut Rocard », entériné par voie référendaire le 6 novembre 1988, sur la base de la question suivante : « Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ? ». Quelques mois avant, en août 1988, le premier ministre Michel Rocard, dans une visite à Poindimié, déclare : « *mettez-vous au travail pour construire la Nouvelle-Calédonie de vos espoirs. C'est le seul moyen de n'être pas des assistés. On n'achète pas la dignité d'un peuple avec des subventions* ».

remplacé par l'intérêt de « *donner un sens économique aux discours politique* » et soulagé par l'idée du « *rééquilibrage* »²⁵. Cette notion est au cœur des débats pendant les vingt dernières années. Partant du constat des déséquilibres entre Nouméa et le reste de l'archipel, et entre les populations kanakes et les autres communautés, la création des provinces a permis l'adoption de clés de répartition des crédits de l'Etat et des revenus issus des impôts indirects en faveur du rééquilibrage économique²⁶. A partir de cette idée se construit un consensus contradictoire : « *le FLNKS considéra qu'il s'agissait d'une réparation nécessaire au fait de colonisation, le RPCR considéra qu'un meilleur partage des richesses réduirait les clivages* »²⁷. Dans une lettre adressée au président de la République, le 5 octobre 1988, M. Rocard résume l'esprit politique des accords : « *il n'a été demandé à personne de renoncer à ses convictions. Pour les uns, ce n'est que dans le cadre des institutions de la République française que l'évolution vers une Nouvelle-Calédonie harmonieuse pourra s'accomplir. Pour les autres, il n'est envisageable de sortir de la situation actuelle que par l'affirmation de la souveraineté et de l'indépendance.* »²⁸ Au plan politique l'ambiance devient plus calme après les élections provinciales de juin 1989, quand les 91 000 électeurs accordent la majorité des sièges du congrès et la province Sud au RPCR (Jacques Lafleur président) et les provinces Nord (Léopold Jorédié élu président, UC) des Iles (Richard Kaloï élu président). L'Etat français est content de voir le retour de la normalité, d'accorder des défis institutionnels aux indépendantistes et des dialogues politiques moins effervescent entre les anti-indépendantistes et la « minorité incontournable ». Les élections de 1995 (deuxième mandature des Accords de Matignon-Oudinot) confirment les forces en présence avec une variante dans la province des Iles, puisque l'UC laisse la place au LKS de Nidoïsh Naisseline, grâce à son alliance avec le RPCR.

Les dix années des Accords de Matignon peuvent ainsi être considérées comme une période où les rapports de force politiques sont mis au deuxième, voire troisième plan pour céder la place à l'idéologie développementaliste de l'Etat français qui vise à englober tout le monde, selon sa devise « liberté, égalité, fraternité ». Cette démarche de reprise économique s'est révélée assez efficace pour le contrôle de la paix civile et son inertie répand toujours dans le temps et dans l'espace de la province Nord. Entre autres, elle accorde des conditions favorables à la construction institutionnelle des provinces qui, dans le cas du Nord, est surveillée de près par rapport à sa capacité à répondre aux défis du développement économique et du « rééquilibrage ». Elle a également favorisé une esquisse de contrat social établit sur des idées telles que la « paix par le dialogue », « la dignité de

²⁵ Jean FREYSS, « Nouvelle-Calédonie, le 'rééquilibrage' et ses contraintes », in : Colonies, territoires, sociétés, L'Harmattan, Paris, 1996, 282p, p. 253-272.

²⁶ Le rééquilibrage passait par la négociation des contrats de développement Etat-Provinces, mais aussi par des opérations singulières telles que la construction de la route transversale Koné-Tiwaka en province Nord, le plan « 400 cadres » et la distribution de par l'Adraf, désormais sous la tutelle de l'Etat. Le Codev, à travers la distribution de subventions aux projets privés individuels, est la matérialisation de l'idée de « rééquilibrage » appliquée à l'agriculture et aux activités économiques variées du milieu rural de la province Nord.

²⁷ Frédéric ANGLEVIEL, « Brève histoire politique de la Nouvelle-Calédonie contemporaine (1945-2005) », Editions du GRHOC, Collection Histoire calédonienne, Nouméa, 2006, p.220

²⁸ Lettre du premier ministre Michel Rocard au Président de la République, Paris, 5 octobre 1988.

toutes communautés » et le « rééquilibrage », tout en poussant vers le futur le débat sur les rapports politiques et socioéconomiques avec la métropole.

L'analyse des accords de Matignon-Oudinot et, donc, l'analyse de la genèse des provinces constitue l'occasion de saisir les institutions et les idées situées à la base des consensus ambigus et des stratégies des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques provinciales. Le « rééquilibrage », perçu comme une valeur ou le sens économique trouvé pour calmer l'effervescence des affrontements politiques des années 80, a été réaménagé dans l'Accord de Nouméa (1998-2018) avec d'autres idées plus fortes, explicitées dans son préambule, mais qui gardent toujours ce pouvoir intrinsèque d'être interprétées par des intérêts opposés, suivant de sens divers, selon une logique d'agrégation. L'accrochage de la notion de « destin commun » au référentiel global serait l'exemple principal. Le processus de provincialisation, dans sa genèse, s'appuie sur l'ambiguïté, de contrôler la paix selon une stratégie d'injection financière éphémère et de promouvoir un projet de développement économique selon une stratégie de planification à long terme, qui demeure présente jusqu'à aujourd'hui. Cette question de fond est une des principales raisons de certains blocages politiques et socioéconomiques comme par exemple la fragmentation du territoire marqué par une difficulté croissante de coopération entre les provinces Nord et Sud de la Grande Terre.

L'Accord de Nouméa (1998) : vers un « destin commun » par le « rééquilibrage » Nord-Sud

L'objectif principal de l'Accord de Nouméa était de garder le contrôle de la paix civile inaugurée par les Accords de Matignon-Oudinot. Portant un discours plus réfléchi et évolué sur le partage de souveraineté, fondé sur l'idée de « *poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », l'objectif affiché était de constituer « *une communauté humaine affirmant son destin commun* ». Pour refonder « *un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie* », la décolonisation et la pleine reconnaissance de l'identité kanak sont les algorithmes affichées en fonction de certaines recettes telles que « *préciser le statut coutumier et ses liens avec le statut civil des personnes de droits commun, à prévoir la place des structures coutumières dans les institutions, notamment par l'établissement d'un Sénat coutumier, à protéger et valoriser le patrimoine culturel kanak, à mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre de la terre, tout en favorisant sa mise en valeur, et à adopter des symboles identitaires exprimant la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée* »²⁹. Ce contexte caractérise une bonne partie de la complexité institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, du défi de construction d'un tissu de règles et des pratiques cohérentes, solides et rigoureuses, tout en indiquant une tendance de faire émerger des hybridations entre valeurs occidentales et océaniques, comme le Sénat coutumier, dont les dynamiques d'action collective initiales sont toujours embryonnaires et à la recherche d'une légitimité propre. Les différences ethniques, la diversité culturelle, la multitude de

²⁹ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signée à Nouméa, le 5 mai 1998, par des représentants politiques de l'Etat français, du RPCR et du FLNKS.

valeurs et des représentations des communautés impliquées, et notamment l'écart considérable entre les modes de vie mélanésien et français sont des variables essentielles à prendre en compte afin de décortiquer le complexe.

Les nouvelles institutions créées par l'accord de Nouméa sont orientées par deux idées principales : l'identité kanak et la citoyenneté calédonienne. La première trouve un affichage exhaustif dans le texte qui se justifie par le besoin de « *reconnaissance des actes unilatéraux* », « *des ombres de la période coloniale* » et de « *mieux prendre en compte l'identité kanak* », mais aussi par l'intérêt d'explicitier des traits et des éléments marquants la communauté kanak, tel que le « *lien particulier avec la terre* », les « *noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage* », les « *tabous marquant certains d'entre eux* » et les chemins coutumiers structurant l'espace et les échanges. La deuxième idée de « *citoyenneté calédonienne* », qui dans un sens englobe la première, est aussi plus large et plus complexe. Elle cherche à mettre en évidence la nécessité des autres peuples à chercher leur identité pour trouver la légitimité de vivre sur ces terres qu'ils ont mis en valeur avec l'aide de l'Etat. Selon l'Accord de Nouméa, les communautés pluriethniques « *sont indispensables à son [Nouvelle-Calédonie] équilibre social et au fonctionnement de son économie et de ses institutions sociales* ». « *Leur détermination et leur inventivité ont permis une mise en valeur et jeté les bases du développement* ». Même si les interprétations peuvent être diverses, le texte de l'accord dissocie clairement l'identité kanak et l'identité européenne tout en cherchant des liens entre celle là et les valeurs des communautés venues d'ailleurs, selon la logique du développement occidental. La nature de ces rapports et la complexité des intérêts qui les entourent sont à la hauteur des obstacles politiques pour envisager des politiques publiques agricoles et rurales adaptées aux spécificités de la Nouvelle-Calédonie³⁰.

Le « développement » évoqué dans l'Accord de Nouméa est « économique et social ». La formation des hommes est présentée dans le premier chapeau soutenu par l'idée de « *mieux prendre en compte les réalités locales, l'environnement régional et les impératifs de rééquilibrage* ». Dans ce passage du texte (à voir si tu trouves une meilleure formulation...), les spécificités des hommes kanaks sont considérées (ou bien exprimées ?) de façon implicite. Les femmes calédoniennes, kanakes ou non kanakes, ne sont pas mentionnées. Ensuite, dans le chapeau « *développement économique* », les *contrats de développement pluriannuels sont présentés comme le moyen « d'accroître l'autonomie et la diversification économique* ». Le secteur minier est le seul secteur économique mentionné. Le troisième chapeau présente « la politique sociale » mettant en évidence « *l'effort en faveur du logement social* » et la mise en place « *d'une couverture sociale généralisée* ». Finalement, le dernier chapeau concernant « *le contrôle des outils de développement* » affirme que la « *Nouvelle-Calédonie sera mise à même, au cours de la nouvelle période qui s'ouvre, de disposer d'une maîtrise suffisante des principaux outils de son développement* ». Le transfert de compétences vers les provinces et des instruments de politiques publiques tel que les « opérations groupées d'aménagement du foncier – OGAF »

³⁰ Dans un entretien : « le jour où on trouvera un économiste capable de trouver une solution pour la société kanak, on lui accordera un prix ».

et le « code du développement de la province Nord – CODEV » représentent des recettes associées à ce référentiel.

Comme tout au long de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, cet accord cherche aussi à maintenir le rôle de l'Etat français en tant qu'arbitre, tout en affichant sa stratégie volontariste de neutralité et d'incitation à l'autonomie des collectivités et des acteurs locaux (processus de décentralisation en cours). Concrètement, cela passe par le « *transfert progressif des compétences* », régi par les principes « d'auto-organisation » et « d'irréversibilité » de cette organisation. Pendant vingt ans, l'Etat va transférer des compétences au territoire et aux provinces, sans possibilité de retour. Pour rendre ce transfert faisable, « *la Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de la nouvelle organisation de l'aide de l'Etat, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social. Les engagements seront inscrits dans des programmes pluriannuels. La Nouvelle-Calédonie prendra part au capital ou au fonctionnement des principaux outils du développement dans lesquels l'Etat est partie prenante* ». Dans la pratique cela veut dire que les provinces, ayant depuis 1989 la compétence de gestion de son développement économique et social, auraient la possibilité de négocier des Contrats de développement pour une durée déterminée (environ 4 ou 5 ans) stipulant des actions et des budgets pour accomplir leurs objectifs. Il est intéressant également de souligner la façon dont l'Etat français assure sa présence par le biais de la proposition d'outils de développement créée en principe selon des besoins spécifiques, dans un autre contexte historique et géographique, mais apparemment passible d'importation par ce territoire français.

L'Accord de Nouméa est une institution extraordinaire qui fait preuve d'une astuce remarquable et d'une réussite sans précédent, en tant qu'outil de contrôle de la paix civile. Cet accord politique entre l'Etat français, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) et le Front de libération kanak socialiste (FLNKS) reconnaît la civilisation kanak comme étant installée sur l'archipel lorsque la France prend sa possession, le 24 septembre 1853. Il évoque le processus de colonisation comme un projet historique des pays européens de domination du reste du monde et nous invite à reconnaître « *les ombres de la période coloniale, même si celle-ci ne fut pas dépourvue de lumière* ». Sa finesse consiste à éviter une prise en compte détaillée des effets de ces bouleversements et de ces atteintes tout en proposant la décolonisation comme « *le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, en permettant au peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps* »³¹. En évoquant la décolonisation d'une société multiculturelle sans préciser ses traits caractéristiques principaux, ce texte assure l'éloignement du spectre des « événements », il dresse la paix sociale comme solution aux problèmes historiques entre la France et le peuple kanak et il met la Nouvelle-Calédonie entièrement sur le projet d'autonomie de la modernité. Désormais,

³¹ Soulignons que la notion de temps est de façon globale, vécue et interprétée de manières différentes et ces décalages sont d'autant plus importants que la société calédonienne est composée de peuples d'origines européennes et mélanésiennes, entre autres.

deux paradigmes généraux de résolution des problèmes s'opposent et co-habitent : pour certains les intérêts se dressent autour d'un projet d'indépendance passant plus précisément par la recherche et la restitution des composantes identitaires du peuple kanak et des droits qui lui sont liés³² ; pour d'autres, l'intérêt sera de suivre l'évolution du projet républicain français, avec un surcroît d'autonomie politique aux institutions locales. Le consensus ambigu construit autour des idées affichées, quoique reflétant des intérêts parfois diamétralement opposés, met en lumière une question fondamentale de l'analyse des référentiels des politiques publiques en Nouvelle-Calédonie, le besoin de prendre du temps pour réfléchir, comprendre et s'adapter aux changements et aux différences culturelles.

Les réformes institutionnelles réalisées par le biais de l'Accord de Nouméa et orientées par la notion de « citoyenneté » sont remarquables ; une des plus importantes étant le gel du corps électoral en fonction du centre des intérêts matériels et moraux des électeurs, de leur date de naissance et de leur domicile en Nouvelle-Calédonie avant ou après 1988. Les personnes capables de justifier vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie, en 2013, peuvent voter également. Une autre mesure importante correspond à l'adoption d'un gouvernement collégial élu par le Congrès. Le Congrès est composé, respectivement pour les provinces des Iles Loyauté, Nord et Sud, de sept, quinze et trente-deux membres, pendant un mandat de cinq ans. La composition de l'Exécutif du gouvernement collégial est fixée par le Congrès. L'Etat est informé de l'ordre du jour des réunions du Gouvernement et peut assister aux délibérations tout en demandant à l'Exécutif une seconde. Cet accord prévoit aussi un transfert progressif de compétences et l'organisation d'un référendum d'autodétermination³³ au cours du quatrième mandat du Congrès. Le référendum vise entre autre, à consulter la population sur le transfert total des compétences régaliennes, qui restent entre-temps sous la tutelle exclusive de l'Etat (la justice, l'ordre public, la défense, la monnaie et les affaires étrangères). Certaines compétences sont transférées immédiatement³⁴ et dans un deuxième moment³⁵ au gouvernement collégial, d'autres restent partagées³⁶ avec l'Etat.

³² Laurence BERARD, Marcel DJAMA et al., « Entretien avec Paul Néaoutyine », in : *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, Cirad, Iddri, Cirad, IFB, Inra, 2005

³³ En cas de victoire du « non », une nouvelle consultation sera organisée deux ans plus tard. Ensuite, à la demande d'un tiers seulement des membres du Congrès, de nouvelles consultations pourront être organisées.

³⁴ Le droit à l'emploi, le droit au travail des ressortissants étrangers, le commerce extérieur, les communications extérieures en matière de poste, de télécommunication et de desserte aérienne, la navigation, l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles, les principes directeurs du droit du travail, la formation professionnelle, la médiation pénale coutumière, la définition de peines contraventionnelles, les règles relatives à l'administration provinciale, les programmes de l'enseignement primaire, le domaine public maritime.

³⁵ Les règles concernant l'état civil, les règles de police et de sécurité, l'élaboration des règles de sécurité civile, le régime comptable et financier, le droit civil et le droit commercial, les principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels, la législation relative à l'enfance délinquante et en danger, les règles relatives à l'administration communale, le contrôle administratif des collectivités publiques, l'enseignement du second degré et les règles applicables aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat.

³⁶ Les relations internationales et régionales, l'entrée et le séjour des étrangers, l'audiovisuel, le maintien de l'ordre, la réglementation minière, les dessertes aériennes internationales, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique.

Voici le contexte des principales idées et des institutions autour des quelles se construisent les référentiels globaux des politiques publiques provinciales et sur lesquels le développement durable cherchera à s'accrocher. L'analyse de ce nouveau processus fait l'objet de la sous-partie suivante.

L'Accord de Nouméa (1998): le développement local et le « rééquilibrage » Est-ouest

Le développement économique et le schéma d'aménagement du territoire sont des compétences transférées aux provinces depuis 1989, suite aux accords de Matignon-Oudinot. En 1998, l'innovation institutionnelle concerne la mise en place des Contrats de Développement pluriannuels. La négociation de ces contrats représente de la part de la province Nord un effort de maîtrise de son fonctionnement interne et de mise en place d'outils et des moyens de financement de son développement. Le référentiel du « rééquilibrage » se construit sur un algorithme central, celui de mettre en place des Contrats de Développement afin de corriger l'héritage de la colonisation par des transferts financiers. Alban Bensa et Eric Wittersheim (1998), s'appuyant sur les idées de Jean Freyss sur l'économie néo-calédonienne assistée par la France, posent une question pertinente et révélatrice des dynamiques en cours à l'heure actuelle : *« Pour sortir de cette « économie assistée³⁷, faut-il donc passer par un surcroît momentané de transfert financiers et d'assistanat ? Les accords de Nouméa prennent en compte ce paradoxe en proposant des mesures progressives d'émancipation »*. Or, parallèlement à la logique de transfert de compétence et de retrait de l'Etat, une autre logique se met en place, celle de l'aide publique au développement avec un trait d'assistanat considérable.

Dans son allocution lors de l'installation de l'exécutif provincial (le 14 mai 2004), Paul Neaoutyine rappelle que l'Accord de Nouméa reste le *« cadre constitutionnel et institutionnel de notre engagement citoyen à forger notre destin commun »* puisqu'il engage, au-delà des mots, un processus de décolonisation et de construction des bases solides d'un avenir commun. Le premier moyen souligné pour traduire ces discours en actions est la *« 2ème génération de Contrats de développement 2005-2009 à négocier avec l'Etat. »* Le développement devrait être aussi soutenu par le « fonds de garantie du Nord » (FGN) et d'autres outils volontaristes tels que *« la SOFINOR, le CODEV-PN, l'ICAP et de l'ADIE »*. Un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme aurait le rôle de négocier les moyens et d'engager les équipements liés au projet métallurgique Koniambo et, par conséquent, à l'émergence du pôle de développement VKP (Voh-Koné-Pouembout). Pour *« répondre aux besoins de développement local »*, un Schéma d'Aménagement et de Développement de la province Nord a été lancé, mais n'a jamais été mis en œuvre. Depuis 2004, la province traverse une période charnière *« avec la prise de décision qui va nous faire passer du projet à la mise en place de ce pôle industriel sur lequel nous comptons pour servir de levier multiplicateur pour la création d'emplois, le développement d'un tissu économique local et l'émergence d'un marché local nécessaire pour créer des débouchés pour les activités traditionnelles comme pour une diversification attendue sur l'ensemble de la province Nord. Il est clair que les projets industriels et miniers*

³⁷ Cf. Jean FREYSS, *Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, PUF-IEDES, Paris, 1995.

*n'emploieront pas directement tout le monde. Si nous en avons la volonté, les moyens et outils existants et cités peuvent nous permettre de nous impliquer dans cette dynamique. L'éducation et la formation adaptée aux besoins de développement restent des priorités*³⁸.

Le contrat de développement Etat-province est le lieu où ces deux logiques parallèles se rencontrent. Il reflète l'accord de l'Etat vis-à-vis les priorités en termes de développement de chaque province et notamment son financement pour une durée de 4 ou 5 ans. Dans le cas de la province Nord, son intérêt principal est d'assurer la mise en place du pôle économique VKP, organisé autour de l'Usine métallurgique SMSP/Falconbridge. La construction d'un tissu économique est l'objectif majeur et l'implantation de nouvelles entreprises de toutes activités économiques confondues apparaît comme une condition essentielle. Les stratégies mises en places sont diverses : la distribution d'aides financières et de la création de Sociétés anonymes d'économie mixte locale (SAEML) ; la participation des organismes financiers dans les grands projets de développement économique ; la mobilisation des « Fonds de Garantie de la province Nord » (FGPN) pour financer de projets de tailles moyennes ; la signature de conventions avec des intermédiaires bancaires ou financiers (micro crédit) ; la simple distribution de subventions pour les microprojets.

Avec l'intérêt de soutenir l'investissement productif et la création de valeur ajoutée au Nord le référentiel de « rééquilibrage » apporté par l'accord de Nouméa s'institutionnalise tout en créant des nouvelles ramifications dans cette chaîne de reproduction des idées. S'apercevant que la quête de ce « rééquilibrage » à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie engendre des déséquilibres à l'intérieur du territoire de la province Nord, l'idée de « rééquilibrage » gagne un nouveau, celui des multiples disparités (économiques, sociales, géographique, historiques, politiques et culturelles) entre la côte est et la côte ouest de cette province. Plusieurs enjeux associés à ces disparités trouve des racines dans la période coloniale et semble être une affaire politique toujours à régler entre l'Etat français et les populations locales. L'existence de plusieurs demandes de règlements fonciers, concentrées dans la région nord-est de l'île en est une preuve. Concernant cette optique foncière de l'enjeu, les changements institutionnels engendrés par le processus de provincialisation semblent avoir une influence dans le jeu d'acteurs dans le sens que l'affaire change d'échelle et d'autres acteurs rentre dans la scène : la province et l'Adraf avec son nouveau statut. Cet exemple de la réalité du terrain met en évidence l'articulation des « trois I » et sera développé en profondeur dans la deuxième partie de ce travail. En tout cas, il est intéressant de remarquer comment une idée se métamorphose dans le temps et dans l'espace, tout en gardant sa morphologie (le « rééquilibrage »), pour servir à légitimer des actions déjà existantes et à orienter des stratégies nouvelles.

Afin de favoriser son rééquilibrage interne (est-ouest), la province Nord lance l'idée de « développement local » avec la vocation d'englober toutes les activités traditionnelles (vivrier, élevage, pêche, côtière, artisanat) capable de « *trouver sa pérennité dans les conditions locales, notamment la valorisation de la biodiversité locale* ». Selon le cahier blanc, « *dans les conditions de la province Nord, le développement local restera encore*

³⁸ Paul NEAOUTYINE, « Allocution du Président lors de l'installation de l'exécutif provincial », le 14 mai 2004.

pour un temps la réalité économique et sociale qui prend en compte la plus grande partie de la population ». L'objectif serait de mettre en valeur le foncier et les produits locaux afin de conquérir des parts de marché et de consolider des filières économiques à la fois de vocation d'approvisionnement domestique (idée de « nourrir le pôle ») et d'exportation (crevettes, thon, trocas, squash, etc.). Cette orientation est explicitée dans le « Plan d'action économique » qui préconise, entre autres, le « zonage » : un soutien institutionnel aux zones de production en fonction des potentialités (Ex. : letchis dans la commune de Houaïlou, mandarines de Canala, bananes de Pouébo).

A l'origine, en 1990, le « développement local » est conçu en province Nord comme une stratégie de développement économique global. L'enjeu majeur était la consolidation de filières agricoles, par le biais de la réglementation foncière en terres coutumières, par la mise en œuvre des circuits d'écoulement et par la gestion de centres de tri ayant pour vocation la mise en valeur des produits locaux. Les centres de tri sont souvent considérés comme le « projet structurant » autour duquel les activités agricoles s'organisent. Selon les enquêtes de terrain, à ces centres de tri il est souvent accordée la vocation de « résoudre le problème ». Par contre, une certaine négligence de l'ordre des priorités fait que ces structures arrivent généralement en premier lieu, sans qu'une analyse des besoins réels des populations locales et des procédures à suivre après leur installation soit mise en place. L'incapacité de ces structures à atteindre leurs objectifs structurants peut être constatée par l'usage irrégulier et peu fréquent dans certaines communes (Ex. Houaïlou et Canala). Parfois il n'est même plus en état pour être utilisé (Ex. : Belep). Dans ces cas précis, ce qui serait une solution devient plutôt un problème demandant des nouvelles solutions. C'est en ce moment que, aux difficultés opérationnelles des centres de tri viennent s'ajouter la mise en place d'une « association loi 1901 » et l'intérêt d'une « démarche participative ». Or, selon une logique d'agrégation³⁹ du référentiel global (projet structurant + développement local), ces nouvelles idées et institutions permettent le rassemblement des intérêts et des consensus contradictoires. Ensemble elles servent à légitimer, dans le même sens global, des actions déjà existantes, dans une sorte de conciliation des intérêts des acteurs impliqués. A ces interactions s'ajoutent d'autres enjeux, globaux et locaux, composant l'ensemble du dispositif de développement local, ce qui passe concrètement par la mise en forme d'une politique publique. Dans le cas de la province Nord, il s'agit des OGAF, « Opération groupées d'aménagement du foncier » un outil d'action publique importé de la métropole et remodelé « sur mesure » afin de l'adapter aux réalités locales de la Nouvelle-Calédonie. Malgré leur acronyme, les Ogaf n'ont pas vocation à résoudre la question foncière, enjeu pourtant considéré par certains acteurs enquêtés comme une contrainte majeure pour le développement rural et agricoles du territoire.

³⁹ Cf. Bruno Palier, Yves Surel, « Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32

Vingt ans après les « événements », le « développement durable » arrive par le biais de la mondialisation contemporaine

Vingt ans après Matignon-Oudinot, dix ans après Nouméa, la province Nord vit une période charnière qui semble caractériser la transition entre une institution jeune vers la phase adulte. En tout cas, c'est le moment de transition entre la deuxième et la troisième mandature après l'Accord de Nouméa et du choix de mise en place d'un plan de développement durable, par le biais de la construction d'un Agenda 21 à l'échelle provinciale. Le développement durable n'est pas affiché explicitement dans les politiques publiques de la province Nord et cela s'explique, entre autres par un contexte de cloisonnement socioéconomique, de changements politiques (décentralisation) et surtout de construction institutionnelle. En effet, comme nous l'avons démontré jusqu'à présent les référentiels globaux des politiques publiques ont très peu évolué et restent proches du « rééquilibrage » et du « destin commun ».

L'apparition du développement durable se fait, nous l'avons vu, d'abord dans l'argumentaire des partis politiques de la province Sud, pendant la campagne électorale de 2004. *« Typiquement, le développement durable est annoncé comme une orientation générale sans que son contenu soit réellement précisé au-delà de la référence à la satisfaction des besoins des générations futures. Dans la suite de l'argumentaire cependant, les approches se sectorisent, le développement étant décliné dans les programmes économiques (avec une place très importante accordée à la mine et à ses impacts), la santé, l'éducation et la culture, etc., tandis qu'une attention particulière est portée à l'environnement qui devient un domaine à part entière de l'action publique. A ce niveau sectoriel toutefois, l'intégration des dimensions est très peu présente »*⁴⁰.

En province Nord, le fait que le développement durable ne soit publiquement affiché dans les arènes et forums de concertation politique invite à une schématisation des éléments de durabilité et à une recherche de ses articulations. Selon les résultats des enquêtes réalisées par l'Institut Agronomique Calédonien en mai 2007, montre une tentative de définir le positionnement de la province en fonction d'une association avec les idées contenue dans l'Accord de Nouméa. L'articulation plus forte ressentie se fait entre des dimensions économique et sociale. L'environnement est considéré comme une dimension prise en compte de manière naturelle dans le développement socioéconomique. La dimension culturelle trouve son importance intimement associée à la dimension sociale et dans l'intérêt de reconnaissance de la culture kanak, dans une logique de réparation et de valorisation, comme l'affiche l'Accord de Nouméa. Selon son site Internet, « tournée vers l'avenir, la province Nord offre de belles perspectives de développement » L'institution provinciale est prête à soutenir les initiatives pour : développer et mettre en valeur la façade maritime provinciale (exploiter une ressource abondante et diversifiée, développer l'aquaculture et l'exportation) ; installer et développer des activités structurantes (accompagner la mise en place de l'usine métallurgique du Nord, générer un tissu de PME-

⁴⁰ Catherine GAILLARD, Gilles PESTANA, Jean-Michel SOURISSEAU, « Les politiques agricoles et rurales en Nouvelle-Calédonie. Quelles politiques de développement durable ? », *Document de travail du projet PROPOCID*, juillet 2008, p 54.

PMI moteurs de l'activité économique du Nord) ; renforcer le développement local (revaloriser les terres et favoriser le maillage d'activités complémentaires) ; protéger et valoriser l'environnement (créer les conditions d'un développement harmonieux et durable) ; développer la prévention sanitaire et sociale (développer les actions de préventions précoces et de proximité, prévenir l'apparition d'inadaptations sociales, réduire l'aggravation des maladies) ; réduire les marginalisations, asseoir la priorité à l'emploi local et rendre effectif l'exercice de la citoyenneté) ; accompagner la création de collèges et d'un lycée dans la province Nord et poursuivre les aides à la rénovation des établissements scolaires du secteur privé ; structurer et démocratiser la pratique du sport et en faire un élément essentiel d'éducation et d'intégration sociale, réhabiliter et valoriser la culture du peuple indigène kanak et donner la plénitude à l'expression de la diversité culturelle provinciale.

C'est en 2008, à partir de l'inscription de six récifs coralliens et de leurs écosystèmes associés sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco que l'idée de développement durable apparaît publiquement et que l'effet de mode prend un poids suffisamment lourd pour que l'appropriation du terme puisse aller au-delà d'une simple rhétorique vidée de sens. Désormais, la multiplication des discours, des articles dans des journaux et magazines, des publications scientifiques et des événements divers organisés autour du développement durable et sous des optiques diverses se fait d'une façon plus large et à l'échelle du Territoire, par la première fois depuis 2004. En Province Nord, la réalisation de l'atelier « Ruralité et Développement Durable » est considéré comme un moment pionnier de débat public où la plupart des acteurs principaux responsable par la dynamique évolutive des référentiels de politiques publiques se rencontre pour discuter sur ces idées et les problématiques de fond de la réalité économique, sociale, culturelle et environnementale de la Nouvelle-Calédonie. Les résultats des enquêtes de terrain confirment ce tournant par l'absence des modes et des modalités de réappropriation de ce référentiel global externe et par une grande hétérogénéité des représentations individuelles et institutionnelles de la durabilité, comme nous discuterons la troisième sous-partie de ce travail.

Le référentiel sectoriel globalisé des politiques agricoles et rurales

Un dispositif d'action publique global pour un développement économique global

Notre analyse sur la réalité du développement durable en Province Nord a comme référence de départ les politiques agricoles et rurales (PAR) qui sont devenues, depuis la fin des années 90, ou peuvent devenir dans le futur proche des politiques publiques de développement durable. En Nouvelle-Calédonie, le contexte est assez particulier car, d'une part le référentiel de la durabilité n'est pas encore explicitement inséré aux politiques publiques, pour des raisons diverses comme nous allons essayer de le démontrer, mais notamment par le fait qu'il n'y a pas un dispositif de politique agricole et rural ayant un encadrement stratégique séparé, orientant un périmètre précis et différencié des autres activités économiques. Les spécificités géographiques, économiques et politiques de la Nouvelle-Calédonie, et plus précisément de la province Nord, se traduisent d'une part par

une ruralité étendue, plutôt rattachée à des modes de vie et à des valeurs identitaires associées à l'insularité, à la culture mélanésienne et océanienne et aux hybridations avec le monde occidental, depuis la colonisation française (1853), et d'autre part à des rapports différents à l'urbanisation concentrée dans le pôle économique et industriel de la capitale Nouméa. En province Nord, les objectifs, les outils et les instruments d'action publique associés au secteur agricole et au milieu rural sont présentés, par la Direction de Développement Economique et de l'Environnement (DDE-E), d'abord de façon implicite dans un document formalisant l'orientation globale des politiques publiques provinciales (Le « cahier blanc » ou le « livre bleu », 1999), ensuite d'une façon encore très large et plus ou moins éparpillée dans une feuille de route (Le Cadre logique de gestion de projet, 2007) composé de quatre politiques publiques globales (Cadre de vie, Développement, Dispositifs financiers et Gestion des services) et quatre sous politiques publiques (Environnement, Développement Economique et Dispositifs financiers et Services Généraux). Finalement, ces orientations prennent une forme de programme d'action publique par le biais d'un document de synthèse des stratégies (Le plan d'action économique – PAE), révisé annuellement. Le premier instrument d'action publique, à l'échelle provinciale, avec le label « développement durable » affiché, c'est l'Agenda 21 en cours d'élaboration depuis l'année 2008. Elle se situe dans le Cadre logique, dans la sous politique publique « développement économique » et dans l'objectif général de « *préparer par des études prospectives le développement global de la province* ». Le CODEV-PN et l'OGAF/OCDL, les instruments objets de notre analyse s'inscrivent aussi dans la même sous politique publique, respectivement avec la finalité de « *soutenir les investissements des acteurs économiques de la province* » et de « *favoriser le développement local* ».

Le Code de Développement de la province Nord (CODEV-PN), conçu à l'origine comme un outil de « rééquilibrage » et comme « *une façon de reconnaître cette obligation de corriger l'héritage de la colonisation* » (Jean FREYSS, 1995, p. 427), a évolué vers un instrument de développement économique par le biais d'une association entre subventions et investissements publics et privés. Son principal obstacle à la concrétisation des éléments du développement durable concerne l'absence de procédures formelles de suivi des projets financés et d'une absence totale d'évaluation à la fois quantitative et qualitative, pendant ses 20 ans de mise en œuvre. Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier, conçues à l'origine comme un outil favorisant le contrôle de la paix civile par le dialogue entre l'Etat, la province et les populations locales, a évolué vers un instrument de développement économique local visant la flexibilisation du CODEV-PN, à l'échelle d'une commune et pendant une durée précise, et d'une tentative de réduire les bureaucraties et d'augmenter les sources de financement par le biais de la création d'une association loi 1901. Son potentiel d'articulation des dimensions économiques et sociales s'associe à la fois à sa capacité de l'association d'entretenir une dynamique participative avec les adhérents et la population et à sa capacité de devenir pérenne et de se autofinancer après la fin de l'opération. Dans la mise en forme des deux instruments, les responsables politiques et les chefs administratifs soutiennent que « *les questions environnementales sont intégrées naturellement dans toutes les activités* ». L'avis des autres acteurs est mitigé : soit on associe la prise en compte des questions environnement à l'identité rurale de la province

Nord et au mode de vie kanak, soit on déclare que les préoccupations environnementales sont trop faibles ou inexistantes.

Les dynamiques agricoles et rurales et les logiques de leur accompagnement

L'activité agricole en province Nord n'a pas encore une orientation claire et bien établie. Elle joue plusieurs rôles, dont les principaux sont d'accompagner le développement économique global, résoudre des conflits fonciers, servir de stratégie politique, renforcer la cohésion sociale et consolider des identités culturelles. Le premier rôle est celui défendu institutionnellement par la province Nord. Le dernier est celui plus proche de la réalité du terrain. L'agriculture néo-calédonienne a des traits socioculturels importants et un poids économique marginal : elle concentre 10% de la population active (2002) dans la production de richesses (marchandes) équivalents à moins de 2% du PIB brut du territoire⁴¹. Elle a, néanmoins, une importance socioéconomique importante en terme de multifonctionnalité, d'autoconsommation et d'échanges non-marchands. Selon une étude réalisée par l'IAC en 2005 sur la valorisation des produits ruraux sur la côte est de la province Nord, entre 60% et 70% de la production (agriculture, pêche et chasse) est destiné à des finalités non-marchandes⁴². Selon le Plan d'Action Economique de la Province, les exploitations marchandes représentent 20% du secteur agricole sur la côte est et 50% sur la côte ouest. Par rapport à la Nouvelle-Calédonie, la province Nord concentre moins de 20% de la production et plus de 60% de la population active agricole. Au cours des dernières années (après l'Accord de Nouméa, en 1998) la province Nord a vu d'un côté le statut de son foncier évoluer fortement, modifiant le rapport entre les facteurs de production (terre, travail et capital), et de l'autre une concentration des exploitations et une spécialisation des producteurs. Pourtant, les exploitations agricoles dont la dimension économique contribue plus fortement à l'économie marchande (critère par point) se situent majoritairement en province Sud (481 exploitations ayant plus de 5000 points contre 353 en province Nord, dans la même fourchette⁴³. Les objectifs de structurer les filières et de conquérir plus de marchés locaux et internationaux ont toujours été affichés comme prioritaire, malgré des échecs douloureux dont l'opération café est l'exemple plus emblématique. En termes d'exportation, le squash est le poste principal et le cas unique de succès, par le biais de la concentration de la production dans un seul groupe privé qui exporte vers le marché japonais. Finalement, il faut souligner que grâce à une multitude d'aides publiques au développement rural et agricole et aux fortes restrictions à l'importation, la production agricole Nouvelle-Calédonie assure 80% de son marché total, selon le document de la DAVAR, 2006.

⁴¹ Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (DAVAR), « L'agriculture calédoniennes de 1996 à 2005 », Observatoire agricole et agroalimentaire, Service de l'eau et des statistiques et des études rurales, 2006, 120 p.

⁴² Sourisseau J.-M., Bouard S., 2005. « Articulations entre relations marchandes et non marchandes : stratégies des ménages ruraux kanak et construction territoriale. » Colloque CORAIL « Territoires et patrimoine en Océanie », Nouméa, décembre 2005.

⁴³ Selon le Registre Général Agricole (2002), l'exploitation agricole peut être caractérisée par sa surface utilisée (SAU), mais aussi par sa dimension économique. Ce critère, utilisé pour l'inscription des exploitations agricoles au registre de l'agriculture¹, tient compte des moyens de production de l'exploitation, traduits en nombre de points : 1 are de cultures maraîchères : 20 points, 1 vache laitière ou une truie mère : 100 points, une poule pondeuse : 2 points, une ruche : 20 points, etc.

Autosuffisance agricole en Nouvelle-Calédonie – Source : DAVAR, 2008

Année 2007	Production (millions de F CFP)	Importation (millions de F CFP)	Taux d'autosuffisance (%)
Apiculture	124,5	1,9	98%
Aquaculture	1 443,7	92,7	94%
Autres	423,5	326,9	56%
Aviculture	1 471,6	1 475,6	50%
Bois	224,4	677,5	25%
Bovins	1 419,4	821,6	63%
Café	32,3	425,7	7%
Céréales	224,0	1 456,0	13%
Fruits et légumes	3 511,5	867,7	80%
Horticulture	925,0	108,2	90%
Lait et produit laitiers	66,1	3 117,5	2%
Porcins	999,0	106,9	90%
Vanille	5,2	2,9	64%
Total	10 646,2	9 481,1	53%

Profil de l'agriculture en province Nord – Source: PAE province Nord, 2008

Recensement Général de l'Agriculture - 2002	Population agricole familiale	Actifs familiaux	Nombre d'exploitations		Surface agricole utilisée
			Totales	Marchandes(*)	
Province Nord	8 421	5 284	2 230	846	121 647 ha
Nouvelle-Calédonie	21 212	13 247	5 574	1 796	247 878 ha

(*) SAU supérieure ou égale à 1,5ha et au moins 1 produit commercialisé

Le développement global de la Nouvelle-Calédonie et le choix d'un pôle économique minier et métallurgique en province Nord pour mettre en pratique l'idée de rééquilibrage vis-à-vis de la province Sud, ont un impact direct sur le développement agricole du nord. L'expansion du secteur minier et par conséquent l'effervescence du secteur tertiaire (commerces et services) représente une menace pour le secteur agricole car les moyens de production tendent à s'orienter à des rentabilités plus conséquentes. L'idée de « *période de pénurie* » commence à être véhiculée par certains acteurs enquêtés, notamment ceux qui travaillent au sein du Service de l'Agriculture de la DDE-E, pour soutenir l'intérêt de renforcer la modernisation et la professionnalisation de l'agriculture. Pourtant, si les statistiques du gouvernement (DAVAR) offre une photographie assez précise des filières agricoles marchandes, il y a très peu de données sur l'évolution des projets agricoles et ruraux et notamment sur la rentabilité de l'agriculture professionnelle et marchande. A partir des enquêtes réalisées par notre étude, une question qui semble pertinente à évaluer concerne la rentabilité des exploitations marchandes et non-marchandes, professionnelles et non-professionnelles. Dans un contexte de forte pluriactivité, d'étroitesse de marché, de vieillissement de la population agricole et d'une jeunesse à la recherche d'autres horizons, les problématiques de fond sont en changement accéléré.

Les orientations politiques pour l'agriculture et la ruralité de la province Nord

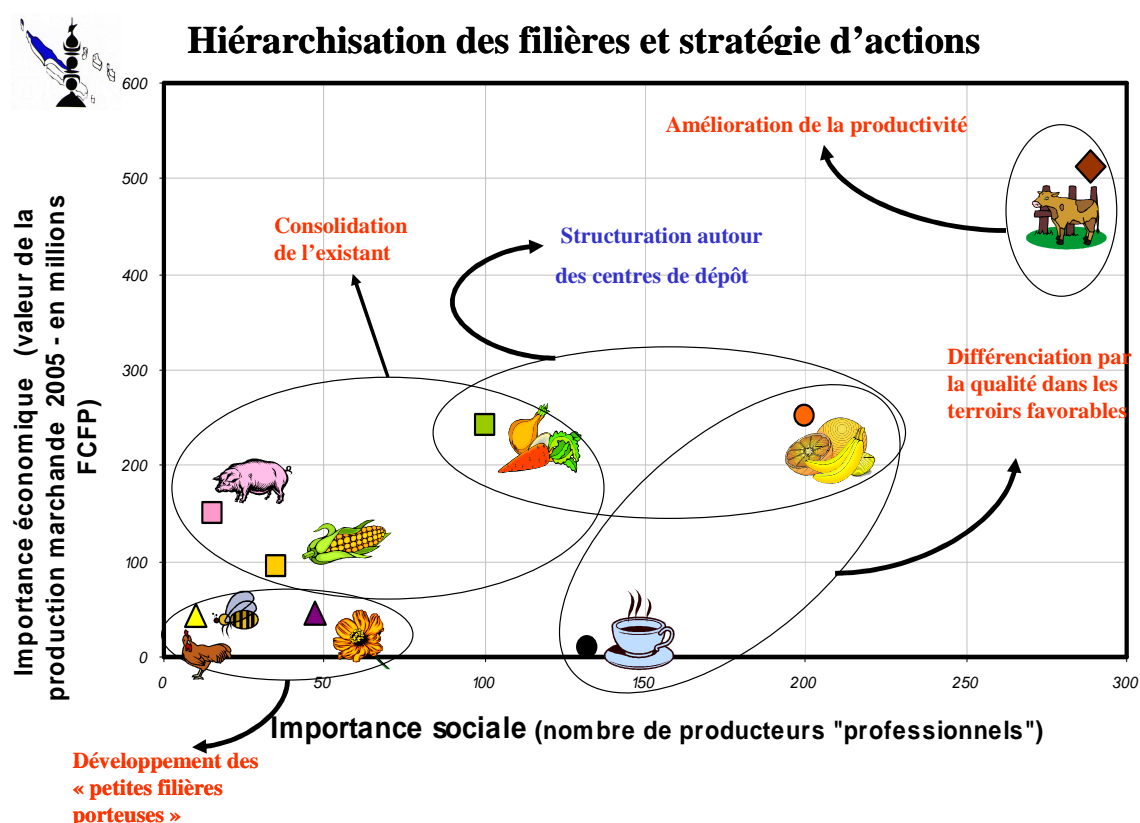
Les principaux enjeux du développement rural et plus particulièrement agricole de la province Nord se situent dans ce contexte et la reprise de certaines des idées explicitées permet de poursuivre l'analyse des référentiels sectoriels. Les activités économiques rurales (l'agriculture, la pêche, l'artisanat, etc.), considérées comme des « activités traditionnelles » sont censées à s'adapter et à évoluer sur le sentier des débouchées créées autour du Grand Projet de l'usine métallurgique du nord. La période entre 2004 et 2008 correspond à une phase d'euphorie institutionnelle et d'agitation sociale autour de la formation du pôle VKP. Tout est en construction ou à construire. Des idées comme « effervescence économique », « élargissement du marché local », « création de nouveaux emplois » et « croissance démographique » sont partout et accordent à l'agriculture et aux activités rurales une responsabilité d'assurer une trajectoire solide et réussite pour le développement économique provincial.

La traduction de l'accord de Nouméa dans une volonté politique affichée, servant de référence aux services provinciaux et aux actions concrètes sur le terrain, fait objet d'un document appelé « Les politiques publiques de la province Nord ». Ecrit par l'exécutif provincial lors de l'investiture de M. Paul Néaoutyine à l'exercice du pouvoir politique, ce cahier est considéré encore en 2008 comme le référentiel majeur de l'action publique de la province Nord, étant évoqué très fréquemment par la plupart des chefs d'antenne, des directeurs de service et notamment par le Directeur de la DDEE, comme la base politique de l'action publique en province Nord. Il s'organise en 12 secteurs de compétence : *« le développement économique, l'environnement, la santé et le social, l'enseignement, l'aménagement, le foncier, les finances, la culture, les sports et loisirs, la femme, la communication, les relations extérieures »*. D'emblée, nous remarquons les thématiques principales d'intérêt politique de la province, ce qui n'exclut pas le besoin de décortiquer les contenus et les interprétations par les acteurs en action, afin de comprendre les sens de ces référentiels.

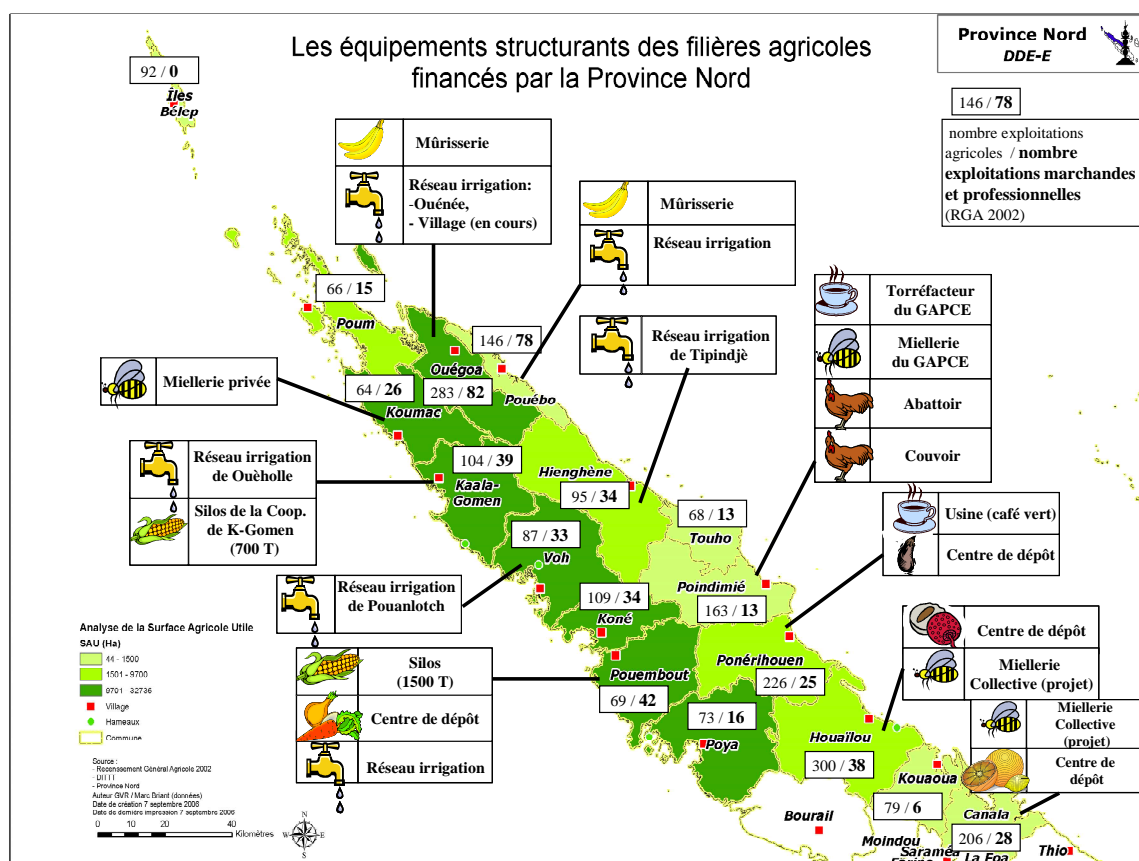
Concernant le « développement économique », la volonté politique affichée est de promouvoir *« la création de richesse pour financer l'économie du pays et ainsi réduire la dépendance financière vis-à-vis de la METROPOLE⁴⁴ et le rééquilibrage économique et social du pays »*. Cet intérêt se traduit explicitement dans l'idée de fonder le développement économique sur deux piliers : « les projets structurant » et « le développement local », leur articulation étant à la base du référentiel sectoriel de la province Nord dans des domaines divers et formellement affiché comme l'origine du *« Schéma provincial d'aménagement et de développement »*. En analysant des exemples concrets sur le terrain, nous constatons l'existence d'une relation de causalité entre ces deux idées, mais de faible réciprocity. La tendance est que le développement local soit envisagé en fonction des projets structurants et rarement l'inverse. A l'échelle de la province, cette relation s'exprime par l'idée du *« choix de la mine »* qui évoque des logiques de causalités ayant un point de départ commun, celui de la construction de l'usine métallurgique de nickel et du port sur la côte ouest. La construction de la route

⁴⁴ En majuscule, comme dans la source.

transversale est-ouest Koné-Tiwaka est aussi un exemple emblématique. Selon le cahier des politiques publiques, « *l'incidence directe de ces projets d'envergure entraînera l'émergence de marchés et de besoins nouveaux dont la satisfaction induira le développement des activités de services en province Nord et stimulera les activités traditionnelles (agriculture, artisanat, etc.)* ». Suivant la logique de causalité, le « choix de la mine » évolue dans le temps vers l'idée de « pôle économique » ou « pôle VKP », grâce aux initiales des trois communes, Voh, Koné et Pouembout, rassemblant progressivement une grande partie de la population provinciale dans une étendue géographique d'environ 40 km². A partir de 2008, on commence à voir l'émergence de nouvelles idées telles que « future agglomération » et « identité province Nord ». Encore embryonnaires ces idées reflètent des intérêts multiples au sein d'une province jeune, toujours en construction, cherchant sa maturité institutionnelle et assurant de manière originale la réussite de cette compétence transférée depuis 1989, date de création aussi du Code de développement de la province Nord (CODEV-PN), dispositif étudié dans les prochaines sections.



Cadre général de l'agriculture marchande et non-marchande en province Nord



Les figures ci-dessus expliquent partiellement les grandes orientations agricoles de la province Nord, telles que présentées dans le Plan d'Actions Economiques que la province a publié en 2004. Ces orientations s'accompagnent d'un découpage géographique sensé reprendre les grandes dynamiques et enjeux sous régionaux. Quatre Entités Territoriales Homogènes (ETH) sont ainsi définies :

- Les Espaces de l'Ouest regroupent les communes de Poya, Pouembout, Koné et Voh. Cette zone constitue le futur pôle de développement de la province, avec par ailleurs des enjeux agricoles importants dans la plaine de la Pouembout.
- Le Grand Nord regroupe les communes de Kaala Gomen, Koumac, Poum, Belep, Ouégoa et Pouébo. Outre le centre urbain de Koumac, cet ETH est très agricole, avec des perspectives de développement marchand.
- La Côte Océanienne regroupe les communes de Hienghène, Touho, Poindimié, Ponérihouen. Outre le tourisme à Hienghène, cette zone est celle des productions kanak et des vergers, avec l'ambition d'un développement agricole pour alimenter les marchés émergents de la Côte Ouest.
- Le Sud minier regroupe les communes de Houailou, Kouaoua et Canala. La mine domine traditionnellement l'économie de cet ETH, mais un développement des productions agricoles kanak est également visé, plutôt en direction des marchés de La Foa et de Nouméa.

Le Code de Développement de la province (CODEV-PN) tient compte de ce découpage en ETH, en définissant des filières prioritaires davantage aidées. Dans la pratique, on a donc

une articulation entre des services provinciaux définissant les grandes lignes de l'action publique, que relaient sur le terrain des antennes (elles aussi positionnées en fonction des ETH) disposant de personnel technique. On voit bien que ce dispositif n'a pas été raisonné dans la pratique de politiques estampillées développement durable. De fait la transversalité est loin d'être assurée et des difficultés importantes existent entre la vision provinciale (plutôt sectorielle), et les acteurs et élus communaux (de fait pluridimensionnelle).

Le développement durable au présent : discours et cartes mentales des acteurs

Cette partie de l'étude reprend et développe les éléments déjà esquissés sur les différentes représentations locales du développement durable (cf. rapport de l'axe 2 du programme PROPOCID pour la Nouvelle-Calédonie, GAILLARD et al 2008).

Le développement durable : un consensus ambigu autour d'un vocable polysémique

Le développement durable, c'est avant tout deux mots ayant des sens divers pris séparément et surtout ensemble. Ensemble, c'est un terme « à la mode » supposé fédérer les politiques de développement à l'échelle mondiale. C'est une idée transportée du nord vers le sud, de l'occident vers l'orient, par le processus contemporain de mondialisation. C'est une notion qui, portant à la fois des rationalités globales et locales, crée des hybridations sémantiques spécifiques selon les modalités d'articulation entre référentiels occidentaux, issus des principales économies mondiales, ou du centre du système-monde, et référentiels issus de spécificités d'ordre local. Cherchant à donner d'autres sens au développement, le qualitatif « durable » est devenu à la fois une opportunité pour clarifier ce que « développer » veut dire, mais aussi un langage commun qui sert à tout le monde, avec des objectifs différents selon des intérêts propres. Cette idée a le potentiel non négligeable de rendre les rapports de force plus flous et parfois les enjeux sociaux plus opaques, par le biais d'une rhétorique commune qui n'a pas toujours d'intérêts partagés. Si la prise en compte de la durabilité a permis de faire évoluer le débat sur les limites de la croissance, le bilan reste mitigé en termes de solution efficace contre les dégradations environnementales et les inégalités sociales (ROTILLON, 2008)⁴⁵. La notion d'environnement oriente majoritairement le débat en le rendant plus idéologique. A la fois concept et programme d'action, le développement durable a un caractère à la fois normatif et fourre-tout qui rend ses significations galvaudées dans un premier temps, et qui ensuite demande une prudence dans son emploi et qui finalement peut reprendre des sens pertinents dans des contextes précis. Quoiqu'on dise, ces mots ensemble forment un formidable consensus contradictoire.

Un consensus moins contradictoire autour du développement durable concerne une idée marquante de l'histoire de la pensée économique soulignée par John Maynard Keynes : « *à long terme nous sommes tous morts* ». L'intérêt de l'économiste britannique en diffusant cette prophétie apparemment évidente, suite à la crise économique de 1929, était, de justifier une action plus proactive de la part de l'Etat (créer du déficit public pour stimuler l'emploi) au détriment d'une posture passive d'attente d'un équilibre économique promis par la « main invisible » du marché, dans le long terme. Notre allusion à cette idée a moins la vocation de rentrer dans le débat sur le rôle de l'Etat face à la crise financière contemporaine, que de souligner la dimension temporelle du développement durable. La prise en compte du long terme est à la fois une question technique et philosophique ayant de références d'origine scientifiques, religieuses et culturelles associées notamment au

⁴⁵ Gilles ROTILLON, « Faut-il croire au développement durable ? », Collection Questions Contemporaines, L'Harmattan, Paris, 2008, 222p.

questionnement sur la finalité de la vie humaine sur Terre. Derrière ces questionnements éthiques et aussi par rapport à l'idée de Keynes, nous pouvons souligner une perspective « d'éternité » dont l'accès serait conditionné par la qualité des comportements humains et par la morale. Cet aspect qualitatif moral traduit en termes matériels suppose une capacité de planifier et de s'approprier de l'avenir, notamment par le biais de la raison, du travail, de l'argent, de la croyance, de l'Etat, du marché, de Dieu, etc. La notion de long terme, objective mais abstraite, devient plus concrète, et aussi plus subjective, à travers la notion de « durée ». Cette idée, associée à la dialectique de la vie et de la mort, implique la prise en compte d'un sujet (et d'une échelle) : Le long terme de qui ? Celui de ma personne, de ma famille, de ma tribu, de ma ville, de mon pays, de ma civilisation, de l'humanité ? Pour qu'un discours sur le développement durable ait davantage de sens concret, il doit se référer impérativement à un acteur et à une échelle : Le développement durable pour qui ? Le développement durable où ?

L'injonction tardive du développement durable en Nouvelle-Calédonie : construction et déconstruction conceptuelle simultanée

En Nouvelle-Calédonie l'injonction du développement durable date de 2004. Depuis lors, cette idée se diffuse progressivement dans les discours politiques, les médias et les événements publics, conséquence remarquable de la montée en puissance des FMN minières dans le contexte socioéconomique et politique calédonien. Deux projets industriels miniers, « Goro-Nickel », déjà en opération en province Sud sous la gestion de la compagnie minière brésilienne Vale Inco S.A et « Koniambo », en construction en province Nord par la canadienne Xstrata S.A., sont les principaux vecteurs d'accélération de ce processus à l'échelle du Territoire. D'autres acteurs tels que des ONG environnementales internationales (WWF et Coopération Internationale, etc.), des mouvements sociaux des peuples autochtones (Réébu Nuh, C.A.U.G.E.R.N et d'autres associations, syndicats mixtes, etc.) montent aussi en puissance pour partager, avec l'Etat, des idées de gouvernance, des espaces de concertation, et des lignes de financements créées autour du développement durable. Une inflexion remarquable de ce processus a eu lieu en 2008 par le biais de certains événements⁴⁶ majeurs véhiculant des valeurs, des normes, des algorithmes et des images associés au développement durable. Les principaux sont, chronologiquement, la mise en place du processus de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en mai 2008 ; l'inscription des récifs coralliens et des écosystèmes associés de la Nouvelle-Calédonie au patrimoine mondial de l'UNESCO, en juillet 2008 ; et la signature du « pacte pour un développement durable » entre autorités coutumières de Goro (commune de Yaté), représentées par l'association Rhéébu Nùù, et la FMN minière Vale Inco S.A, en septembre 2008, après six ans de conflits et de blocage des chantiers. Le processus de mondialisation se construit en Nouvelle-Calédonie par l'interaction entre une multitude d'acteurs mondialisant ou mondialisés s'appuyant, entre autre, sur la construction du référentiel du développement durable.

⁴⁶ D'autres événements en 2008 aussi importants dans la circulation des idées sur le développement durable : Ateliers « Ruralité et Développement Durable » (IAC/UNC/KNS/province Nord), sur les enjeux et les politiques publiques de développement rural ; 1^{er} Salon du Développement Durable (Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie), sur les initiatives des entreprises publiques et privés ; etc.

Les phénomènes politiques, économiques et sociaux en cours actuellement en Nouvelle-Calédonie montrent qu'elle traverse une période charnière de la trajectoire de son développement. La médiatisation progressive du développement durable permet aux acteurs divers d'affirmer leurs valeurs propres de « bonne gouvernance », nourrissant un effet de mode qui jusqu'à présent n'a pas été accompagnée par un changement des politiques publiques.

Cela n'est pas une critique, mais un constat. Ce n'est pas non plus une anomalie, mais peut-être une normalité. Les débats politiques sur le sujet sont en expansion et avancent selon les ressources et contraintes institutionnelles locales. La province Nord reste une collectivité jeune, cherchant toujours sa consolidation institutionnelle ainsi qu'un modèle de gestion publique efficace. En 2008 le processus de construction d'un agenda 21 provincial est inauguré poussé principalement par un besoin d'améliorer le management interne (dialogue intersectoriel) et externe (dialogues avec les autres provinces et les communes). En province Sud, collectivité institutionnellement aussi jeune que les deux autres provinces, mais socio économiquement plus développée, un plan d'action similaire cherche à mettre en place une stratégie de développement durable ; au niveau du Gouvernement, un observatoire du développement durable est mis en place et un schéma global d'aménagement et de développement du Territoire, prévu par l'Accord de Nouméa, se met en place, etc. Ces nouvelles actions publiques autour du développement durable seraient-elles révélatrices d'une nouvelle époque en termes de gestion publique en Nouvelle-Calédonie ? Dans quelle mesure seraient-elles capables d'inaugurer un processus de changement et de création des instruments de politiques publiques innovateurs ? Le temps répondra car ces changements sont en phase initiale de structuration. Comme souligné plusieurs fois dans les enquêtes, *« en Nouvelle-Calédonie il est important de laisser le temps au temps », « ces questions [sur le développement durable] commencent à apparaître dans nos esprits, mais ce ne sont que des balbutiements »*.

Le développement durable dans les discours des institutions de la Nouvelle-Calédonie

Les firmes multinationales minières

Dans le processus de mondialisation contemporain, un des acteurs qui montent en puissance sur la scène de la « bonne gouvernance », dans une opération de transfert de responsabilités entre sphères publique et privée, sont les firmes multinationales (FMN). La Société Le Nickel S.A (SLN) et Vale Inco S.A, en charge du projet Goro Nickel, identifient globalement la notion de responsabilité socio environnementale des entreprises, comme une stratégie de marketing pour diffuser leurs « bonnes pratiques ». Selon le directeur général et la SLN, celle-ci *« est résolument engagée dans une démarche de développement durable incluant le respect de la biodiversité marine et terrestre. Plusieurs projets forts sont en cours, notamment le développement d'activités à Poum et aux Bélep [communes de la province Nord] et le projet phare de cet hiver, « Doniambo propre » »*. Il s'agit d'un projet architectural fait par l'équipe de Rudy Ricciotti, grand nom de l'architecture française, qui place l'usine placée à l'entrée de la capitale Nouméa au sein d'un écrin végétal représentant les différents types de paysages de la Nouvelle-Calédonie.

« *L'architecte tient à replacer Doniambo dans son contexte calédonien, celui d'un pays verdoyant.* » La dimension temporelle ne fait qu'une apparition subtile : « *en œuvrant pour réhabiliter son usine et ses centres miniers, la SLN s'engage durablement pour la Nouvelle-Calédonie.* » L'objectif central semble plutôt d'assurer qu'ils sont là pour toujours, n'ayant aucun intérêt de quitter le Territoire⁴⁷.

Le nouveau concurrent de la SLN, la compagnie brésilienne Vale Inco, responsable du projet Goro Nickel, en tant qu'un des derniers acteurs à entrer en scène en Nouvelle-Calédonie, rajoute des idées nouvelles au discours sur le développement durable cherchant à trouver sa place et à consolider sa légitimité publique. Selon son Directeur Général de 2008, Michel Sylvestre, « *Goro Nickel est un défi industriel. Technologique, économique, social et environnemental. En Nouvelle-Calédonie, comme dans le monde entier, notre entreprise s'inscrit dans les grands enjeux industriels miniers du XXI^e siècle : développer une activité minière responsable et durable, (...) selon une approche de long terme de la valorisation raisonnée et pérenne de la ressource minière, qui concilie l'enjeu économique de la production mondiale du nickel et l'environnement, et les préoccupations sociales.* » Les divers conflits avec les chefferies kanak de la tribu de Goro expliquent l'attention accordée à l'idée d'articuler la production industrielle à des démarches « participatives » : « *la participation des populations locales à la gestion durable des retombées économiques et sociales des projets miniers et métallurgiques suppose en amont une bonne performance industrielle. (...) Autre volonté d'une intégration harmonieuse de notre activité dans le tissu local, notre implication auprès des populations locales. C'est un ensemble de retombées : création d'emplois locaux, dynamique économique des entreprises locales, développement des compétences par la mise en place de programmes de formation, soutien au développement éducatif, etc....* »

L'Etat français

Sur cette scène, et malgré la nouvelle donne statutaire, l'Etat français reste un des acteurs majeurs. Selon la grande majorité des personnes enquêtées, il n'est pas sûr que l'Etat français ait une stratégie bien définie pour la Nouvelle-Calédonie et surtout en termes de politique agricole et rurale. Il semble que ce Territoire *suis generis* fasse partie d'une stratégie globale de gestion des Outre-mer français, « *terres d'excellence* », selon Yves Jégo, alors secrétaire d'Etat à l'Outre-mer. Celui-ci s'appuie sur l'idée du « label mondial » associée à « *la prestigieuse liste de l'UNESCO* » pour soutenir que la Nouvelle-Calédonie rentre désormais dans une nouvelle ère, celle de « l'écolonomie » : « *pour la Nouvelle-Calédonie, la simultanéité de l'inscription des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'UNESCO et d'une croissance économique soutenue par l'industrie ne peut manquer de frapper au premier abord. Elle démontre incontestablement que le développement durable est une réalité : la croissance n'interdit pas le respect de l'environnement, la protection de la biodiversité, de ce milieu de vie où nous ne sommes que des passants, n'entrave pas le développement économique. C'est l'écolonomie ! (...) Le tourisme est l'un des moteurs naturels des économies des Outre-mer de France ; le label « patrimoine mondial » donne une dimension nouvelle à cette orientation économique majeure et, par exemple, incite*

⁴⁷ De fait, en 2010, face à la nécessité de coupes budgétaires significatives, le projet sera abandonné.

tous les acteurs à s'engager dans le tourisme durable ». L'argumentaire de la biodiversité prend toute la place et aucun mot n'est prononcé sur la diversité humaine et culturelle de la Nouvelle-Calédonie.

Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, alors Yves Dassonville, présente sa vision du développement durable pour le Territoire, exprimant sa préoccupation centrale avec la question énergétique et en évoquant Antoine de Saint-Exupéry : *« nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants. (...) Face à l'objectif de « destin commun » notre défi est de mettre en place les modalités d'un développement à la fois performant sur le plan économique, responsable sur le plan social et respectueux de notre environnement. Ces trois approches constituent, à mon sens, les piliers du développement durable. (...) Il s'agit là [la question énergétique] d'un enjeu fort pour un développement durable. C'est pour cela que je souhaite que l'ensemble des acteurs publics et privés de la Nouvelle-Calédonie s'attachent davantage au développement des énergies renouvelables (solaire, éolien, hydraulique) et améliorent l'efficacité énergétique du territoire »*. Selon, M. Dassonville, l'usine Goro Nickel sera un « laboratoire de bonnes pratiques ». La signature d'un pacte pour un développement durable, entre les autorités coutumières représentées par Rhéébu Nuu et Goronickel, est une première démonstration de succès.

Pendant notre enquête de terrain, nous avons eu l'opportunité de poser la question aussi à Olivier Grzelak, chargé de mission à la direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement. Il souligne tout d'abord que le développement durable est *« un effet de mode nécessaire et porté par certains acteurs clés, dont l'Institut Agronomique Calédonien (IAC) est un exemple en province Nord »*⁴⁸. Ensuite, il développe l'idée comme étant la *« recherche d'un système qui prend mieux en compte l'environnement. Cela nous permet de parler de dynamisme dans l'agriculture. Un bon agriculteur est celui qui respect l'environnement »*. Interpellé ensuite sur la notion de « développement local » en province Nord, il déclare que cela repose sur *« le mieux vivre avec ce qu'on a », « le minimum », « ce n'est pas une logique capitaliste »*. Cela met en évidence, entre autres, le décalage en termes de représentation entre développement durable et développement local en Nouvelle-Calédonie, au moment où ces référentiels ont tendance à se croiser progressivement.

Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Pour le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de 2008, M. Harold Martin, le développement durable représente la tentative de joindre croissance et préservation : *« Hier encore, on opposait expansion économique et préservation de l'environnement, aujourd'hui chacun tente de les conjuguer. Désormais, l'addition de ces deux facteurs nous fait entrer de plein pied dans le développement durable »*. L'inscription des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'UNESCO est appréhendée comme la preuve plus concrète et aussi comme une opportunité pour étendre l'influence française auprès des pays de l'Océanie : *« Une page a été tournée, et c'est aussi l'occasion pour chacun de nous de faire entrer la Nouvelle-Calédonie dans l'ère du développement durable et de*

⁴⁸ Selon M. GRZELAK, « on m'a dit dans une enquête que 'mon OGAF' est du développement durable »

promouvoir le modèle français auprès des pays du Pacifique Sud. (...) La Nouvelle-Calédonie a désormais les moyens d'être moteur dans ce processus de développement durable ». La forte présence des visions et des valeurs françaises, associées au contexte politique historiquement fragile, a renforcé l'enfermement de la Nouvelle-Calédonie sur elle-même. La déconnexion par rapport à son environnement régional est remarquable et l'ouverture vers le Pacifique semble reprendre importance au moment de l'accélération du processus de mondialisation, puisque la paix civile fait signe de maturité et le « destin commun » renforce son identité de surcroît d'autonomie politique. L'intérêt de coopération internationale, au niveau du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, semble répéter les intérêts historiques de l'Etat français. Une illustration conjecturale est le 1er Forum Francophone du Pacifique en Nouvelle-Calédonie, organisé à Nouméa entre 28 et 31 octobre 2008, par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Par la première fois, on demande aux pays du Pacifique, « Do you speak french ? » (slogan affiché). L'objectif principal était « *to promote the values associated with the 'Francophonie' movement: the French language itself, respect for cultural diversity, human rights, sustainable economic development and good governance* »⁴⁹.

L'exécutif de la province Sud

La représentation du développement durable en province Sud, selon Philippe Gomes (son président en 2008, est assez révélatrice de l'hyper plasticité de cette notion et du fort ton politique qu'elle assume en Nouvelle-Calédonie. S'appuyant aussi sur l'idée du label UNESCO sur le lagon et la concertation entre Vale Inco S.A. et Rhébu Nùù, son principal intérêt est de renforcer l'image de sa gestion décentralisée : « *En province Sud, le développement durable est devenu une seconde nature. Pour peu qu'on les explique, ses objectifs sont d'ailleurs partagés et revendiqués par la majorité des citoyens. Rappelons que le développement durable répond à une exigence : préparer l'avenir en conciliant le développement économique, la justice sociale et la protection de la santé et de l'environnement. Et c'est, continuellement et quotidiennement, de ces trois objectifs qu'il s'agit lorsque nous plaçons le développement durable au centre de notre problématique provinciale. (...) après la création d'un poste de secrétaire général adjoint en charge du développement durable en 2007 et le lancement d'un plan pour le développement durable en 2008, nous signerons, avant la fin de l'année, une charte du développement durable que définira clairement, direction par direction, nos engagements en la matière. Ne l'oublions pas : chaque Calédonien, à son niveau, dans ses actions et dans son secteur d'activité, peut être moteur et levier du changement nécessaire. La province Sud s'engage pour le développement durable. Et vous ?* »

L'exécutif de la province des Iles

Dans la province des Iles, le développement durable prend des sens très différents du Sud et inédits, révélant d'hybridations remarquables entre référentiels global et local. Il est associé à la culture et au mode de vie kanak, selon Neko Hnepeune, président de l'assemblée provinciale en 2008 : « *Parler de développement durable aux îles loyauté, c'est comme réaffirmer une vérité établie. A une époque où la notion de développement*

⁴⁹ Hebdomadaire *Weekly*, n°23, semaine du 24-30 octobre 2008, p. 1.

durable est perçue tantôt comme un concept nouveau de développement économique à la mode, tantôt comme un formidable levier pour accéder à des sources de financement notamment auprès des institutions européennes. Le développement durable n'est quelque part qu'une forme écrite de la culture océanienne. (...) le développement durable fait partie de la culture des insulaires et j'ose espérer, mais j'en suis convaincu, que cette tradition et ces usages se perpétuent dans le temps ». Deux nouvelles représentations sont mises en lumière dans cette approche du développement par la culture, une de teneur identitaire et l'autre temporel. La ruralité insulaire océanienne, en tant que mode de vie établi par un lien intime entre l'homme et la terre, expose véritablement l'enjeu de la gestion des ressources dans un espace restreint et dans une temporalité où présent et non présent (future) sont relativisés. L'absence d'activité minière dans les Iles Loyauté accorde à l'agriculture, et au tourisme aussi, une place moins politique et non strictement identitaire. Le choix stratégiques de continuer à promouvoir une agriculture raisonnée, suivant les héritages traditionnels, ne se fait pas moins sans hybridation terminologique : *« en effet, la vision du développement agricole que nous avons souhaité résolument tournée vers une agriculture biologique, constitue à mon sens une illustration fidèle de cette conception du développement ».* L'enjeu principal de cette représentation concerne l'association entre mode de vie mélanésien et développement durable, dont la question principale est : les sens associés aux modes de vie mélanésiens seront galvaudés comme le développement durable ou celui-ci sera réaménagé et adapté à la réalité locale sans poser des dégâts identitaires majeurs ? Cette confusion de valeurs met en évidence les risques existant derrière ce concept instable. Au sein de cette confusion naissent les hybridations.

L'exécutif de la province Nord

Le président de la province Nord, M. Paul Néaoutyine (parti PALIKA), ne mentionne le terme « développement durable » dans aucune de ses phrases, mais gardant l'intérêt clair de promotion de l'image de sa gestion, il souligne l'idée de *« challenges citoyens »* cherchant à étendre le débat vers des questions incontournables et non résolues à l'heure de la construction du nouveau pôle économique du nord autour de l'usine métallurgique du nord : *« il faudrait aussi agir rapidement sur tous les autres leviers permettant d'encadrer les activités de développement et les phénomènes d'urbanisation afin de minimiser leurs impacts sur les lagons et les récifs et sur l'environnement en général. Dans ce sens, je demande à nouveau que le schéma de mise en valeur des richesses minières soit adopté avant la fin de cette année. Il est également important que le travail d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie soit poursuivi sans relâche et enfin, il est absolument nécessaire que toutes les communes qui ne l'ont pas encore fait, se mobilisent pour mettre en place des systèmes efficaces de collecte et de traitement des déchets et de traitement des eaux usées ».* Le développement durable et son image privilégiée en Nouvelle-Calédonie et le lagon patrimoine mondial de l'UNESCO, sont des objets autour desquels les échanges peuvent s'accroître sur des questions urgentes. Selon Paul Néaoutyine, la notion de durabilité est de plus en plus associée au *« rééquilibrage économique est social du pays et la construction de notre destin commun »*, mots propres du président de l'assemblée provinciale et idées centrales du référentiel politique en construction depuis les Accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa.

L'institut Agronomique néo-Calédonien (IAC)

La vision du président de la province Nord est aussi partagée par le responsable de l'axe de recherche sur la ruralité et les politiques publiques de l'Institut Agronomique Calédonien (IAC) : *« le développement durable n'est pas un concept stabilisé. (...) La place accordée aux dimensions économiques, environnementales et sociales du développement est également questionnée. (...) Sur le plan méthodologique, l'inaboutissement des travaux sur les indicateurs de durabilité, montre la difficulté à construire et à évaluer des objectifs stabilisés. (...) Or, le développement durable doit être discuté dans le cadre de l'affirmation des notions de « destin commun » et de « rééquilibrage » qui dominent la construction des politiques publiques depuis 20 ans, en renvoyant à des objectifs de partage du pouvoir, de valorisation de la culture kanak, de rattrapage volontariste des écarts de développement, etc. Le développement durable peut apparaître comme porteur des mêmes principes et son ambition intégrative offre a priori une opportunité de (re)donner du souffle aux Accords. Mais le compromis local autour du « destin commun » et du « rééquilibrage » n'en est pas moins fragile ; on ne peut exclure son affaiblissement face à l'hégémonie d'un référentiel externe, qui serait plus lisible dans les sphères internationales mais qui pourrait à terme légitimer un retour à des clivages anciens. »*

L'Institut Agronomique Calédonien, notamment par le biais de son axe de recherche sur les politiques publiques en province Nord, participe activement dans la construction du référentiel local de développement durable, notamment par la participation dans les forums et les arènes de débats sur cette thématique, par des dialogues informels fréquents avec des fonctionnaires de la province et par la réalisation de travaux et de projets comme les ateliers « Ruralité et Développement Durable », en octobre 2008, la participation aux travaux des correspondants provinciaux pour la construction de l'Agenda 21 et la mise en place d'un projet de suivi et d'évaluation de la base de données des projets CODEV-PN. Son accès plus privilégié à l'information et à l'évolution du débat sur le développement durable, notamment par des programmes de recherches comme PROPOCID lui accorde un rôle de médiateur dans la construction de ce référentiel. Il est à la frontière entre global et local à l'intersection des rapports entre référentiel global et sectoriel.

Le développement durable dans les cartes mentales des acteurs de la province Nord

Cette sous-partie est construite à partir des enquêtes effectuées sur la perception globale du développement durable auprès d'acteurs des dispositifs CODEV et OGAF.

La DDEE

La Direction du Développement Economique et de l'Environnement de la province Nord (DDE-E/PN) est compétente en matière de développement économique sur le territoire provincial. Elle comprend quatre services sectoriels (Entreprises, Agriculture, Aquaculture et Pêches, Forêts), deux services transversaux (Développement Local et Environnement) et trois antennes ou répartitions territoriales (Nord, Est et Ouest). Un plan de développement économique publié en 2005 et reprenant les grandes orientations de politique publique de l'exécutif décrit ses principales logiques d'action. Elles sont fondées sur l'articulation entre une approche territoriale (les quatre entités territoriales homogènes – ETH) et l'appui à

des filières jugées prioritaires. La DDE-E conseille la commission de développement économique pour gérer le Code de Développement de la province Nord et les commissions des OGAF pour gérer les opérations de développement local. Le Codev, guichet quasi unique de l'aide provinciale au développement pour les individus, est financé partiellement par l'Etat, à travers des négociations des Contrats de Développement pluriannuels (dernier en 2006-2010), mais comprend aussi une partie de fonds propres dont la proportion est, d'ailleurs, en croissance. La DDE-E est la principale institution provinciale présente sur le terrain et ses acteurs sont les principales personnes-ressources enquêtées dans cette étude.

Le service de l'environnement

Le service de l'environnement a été créé en 1999 et est composé par l'équipe actuelle depuis mars 2003. Sa place dans l'organigramme de la DDE-E est aussi ambiguë et un regard attentif de ses missions montre bien la grande partialité de la transversalité souhaitée au sein de la direction. La mission affichée du service est de travailler de façon transversale avec tous les services de la DDEE et les autres directions. Par contre, avec une équipe très modeste, il semble très difficile de le faire, surtout quand il s'agit de jouer avec des mœurs et des postures d'une institution jeune ayant une architecture figée. Finalement, la mission principale actuelle reste la conception d'un schéma directeur de l'environnement pour la province Nord, commençant par élaborer le code de l'environnement provincial. Cette équipe est très représentative de la réalité de la province Nord : une partie kanak et une autre métropolitaine, une partie siège sur la côte Est et l'autre sur la côte Ouest et l'équipe entière a suivi une formation en métropole (diplôme d'ingénieur ou de master).

Le développement durable est appréhendé d'une façon très intéressante au sein de cette équipe et encore une fois, assez représentative de la réalité de la province Nord et des « consensus contradictoires » à la base du référentiel global des politiques publiques (idées issues de l'Accord de Nouméa, « rééquilibrage », « destin commun », etc.). C'est ici que les modalités d'articulation entre l'idée de développement durable et de référentiel global sont les plus évidentes. Ces acteurs sont en train de se demander si « le destin commun ne serait pas durable ». La perception du caractère hyper plastique du concept et de son potentiel à perdre du sens est très bien assimilé et renforce aussi leur capacité rhétorique à répondre. Il n'y a pas des véritables représentations communes dans les discours de ces acteurs capables de synthétiser leurs perceptions du développement durable. Par contre, un algorithme donné comme réponse peut donner une piste sur un intérêt commun : *« il ne faut pas couper la branche sur laquelle on est assis »*. Cette métaphore veut dire sûrement plusieurs choses, mais mise dans les contextes des deux entretiens elle met en évidence l'intérêt de mettre en valeur la dimension environnementale, de façon directe ou indirecte, à cause d'une frustration claire par rapport à la façon dont cette thématique est prise en compte institutionnellement en province Nord. Pour un des acteurs, le développement durable est une *« sémantique incontournable qu'un homme politique ne peut pas faire absence dans son discours »*, *« c'est un terme de tel bon sens, qu'il est creux et on peut tout mettre dedans »*, *« le développement et le développement durable c'est la même chose, il est humain »*, *« le développement économique c'est la croissance économique »*. Associés à ces valeurs, un algorithme sur l'articulation des échelles : *« le*

développement durable c'est reproduire le précis (le moment) sur le tout (l'infini)» et une norme : « quand une réponse est non, ce n'est plus du développement durable ». Pour l'autre acteur, le développement durable « c'est rien du tout », « tout ce qu'on fait a justement la caractéristique de ne pas durer » et d'autres algorithmes sont mis en évidence : « quand il n'y a pas l'argent, il y a la vie : manger, boire, dormir et s'entendre bien avec les gens qui sont à côté de toi », « il ne faut pas que l'argent devienne le maître », « connais toi toi-même et tu connaîtras l'Univers et les Dieux ». La dimension humaine est très présente dans leurs argumentaires, associée dans un sens de la dimension sociale et environnementale et dissociée de l'autre de la dimension économique. La dimension spatiale est aussi mise en valeur, notamment par des idées d'articulation des échelles depuis un niveau micro vers un niveau macro. La dimension temporelle n'est pas négligée, mais elle apparaît encore de façon implicite à travers des idées telles que « le développement durable fait partie d'un grand mouvement d'évolution » et « on retrouve les valeurs kanak dans des passages de la bible ».

Le département de développement local

Ce département se situe dans l'organigramme de la DDEE d'une façon aussi assez ambiguë, mettant en lumière la difficulté de réaliser dans la pratique la transversalité théoriquement souhaitée. Pour la plus grande partie des autres acteurs enquêtés, le rôle et la place de ce département n'est pas toujours très clair. L'équipe, composée de trois personnes, un directeur et deux conseillers, est au cœur de la mise en place de la stratégie de développement local provincial. Ils sont constamment en contact avec une multitude d'acteurs de toutes les directions provinciales afin de faire l'articulation entre niveaux politiques (assemblée et cabinet exécutif) et niveaux opérationnels, nécessaire à la mise en place des programmes de développement local, comme les OGAF et OCDL. Ce rôle est partagé avec le Secrétariat Général de la province d'une manière assez informelle et souple. Comme dans d'autres échelles institutionnelles de la province, la marge de liberté d'action quotidienne est remarquable. Dans l'organigramme de la DDEE, ce département est situé en parallèle par rapport aux Services (Investissements, Agriculture, Aquaculture/Pêches et Forêts) et en amont par rapport aux Antennes (Nord, Est, Ouest), aux techniciens et animateurs qui les composent. Or, situé au carrefour de la direction, il est censé être le noyau d'une transversalité souhaitée. Concernant les opérations de développement local, il est l'interlocuteur principal des cellules d'animation des OGAF et de l'OCDL Hienghène. Dans la mesure de leurs disponibilités par rapport aux obligations bureaucratiques, ces acteurs réussissent quand même à être proches des promoteurs de projets.

Les représentations du développement durable dans cette équipe ne sont pas toujours homogènes, mais elles présentent des points en commun. D'autres logiques cognitives émergent, appuyées surtout par une perception du potentiel fourre-tout du concept, et par une capacité rhétorique à déconstruire et à reconstruire des idées en fonction des intérêts. La représentation commune et centrale dans leur discours peut être synthétisée par une des réponses : « *chacun construit son développement durable à travers de la concertation* ». Les visions sont à la fois globales et précises, orientées par des valeurs d'articulation, « *le développement durable se fait d'abord dans un petit niveau et ensuite*

dans un niveau global » ; « c'est une responsabilité individuelle et institutionnelle », des algorithmes : « si la logique top down persiste, on aura l'assistanat et la non réaction », « les gens deviennent des acteurs et plus sensibilisé quand on fait ressortir les ressources cachées » et aussi beaucoup de normes : « il faut clarifier les rôles des gens, accorder des formations dans tous les niveaux, mettre les acteurs en réseau et reformater les dispositifs par rapport aux besoins des gens ». Par contre, le caractère normatif du développement durable est aussi présentée d'une autre manière, selon d'autres valeurs : « c'est tout ce qu'on ne fait pas et qu'on devrait faire », et d'autres algorithmes: « il faut identifier les besoins et y répondre », « il faut changer les choses, mais on ne comprend pas tous ensemble et dans le même rythme », « il faut produire moins pour gagner plus ». Finalement, la dimension politique et des rapports de force est centrale dans la conception du développement durable dans ce groupe d'acteurs. L'idée d'articulation des échelles, l'opposition entre le haut et le bas et du rôle de chacun (promoteurs, fonctionnaires et élus) met en évidence que la dimension politique reste fortement présente dans cet intérêt d'articulation des trois dimensions classiques du développement durable.

Les chefs d'antenne

Les chefs d'antennes demeurent aussi assez proches du quotidien des agriculteurs et des promoteurs de projets ruraux, dans la mesure où ils participent avec les techniciens au processus de montage et de suivi des projets et parce qu'ils sont responsables par l'instruction administrative des dossiers de demande d'aide. L'approche territoriale explicitée par la répartition des activités par antenne peut aussi favoriser un travail en équipe plus proche des bénéficiaires. Ayant des origines ethniques différentes, leurs parcours de vie présentent des similarités : tous les trois ont grandi en Nouvelle-Calédonie depuis l'enfance, dans un milieu agricole familial et sont partis en métropole pour suivre des études supérieures (approches sectorielles ou territoriales). Leurs missions se repartissent en deux grands volets, la gestion du personnel (équipes variant de 11 à 25 personnes) et l'instruction des dossiers de demande de subvention. Ils ont aussi un rôle d'articulation transversale entre les techniciens, les services de la DDEE et le Département de Développement Local, niveau auquel ils sont attachés.

Leurs représentations du développement durable sont assez différentes, ce qui reflète aussi les spécificités économiques et sociales de chacune des zones d'action (nord, ouest et l'est) et la singularité des valeurs et de la gestion mise en place dans chaque antenne. Dans les trois réponses, nous remarquons une recherche d'idées théoriques associées au concept onusien et une reconnaissance que cette approche reste encore vague et peu diffusée en province Nord. Il n'y a pas une idée centrale commune qui permet de synthétiser les représentations de ce groupe d'acteurs. Une des réponses associe le développement durable à la « *capacité de chacun de trouver sa place en tant qu'acteur et que consommateur* », une autre considère que c'est le « *développement équilibré qui prend en compte les besoins des populations, les potentiels du milieu et le respect de la pérennité de l'environnement* » et la dernière « *c'est satisfaire nos besoins sans nuire la satisfaction des générations futures, tout en respectant l'environnement* ». La première vision se décline immédiatement dans un algorithme associé à leur réalité de travail : « *il faut que les gens soient moins tributaires de subventions et qu'ils aient plus d'autonomie dans leurs choix* ».

La deuxième et la troisième sont plus proches et se développent plutôt vers des valeurs associées à sa vision de ce qui n'est pas durable, « *la mine fait disparaître les richesses, elle dilapide le patrimoine écologique et elle pollue le lagon, c'est le meilleur exemple de l'anti-développement durable* », « *l'écotourisme est durable, les scieries ne sont pas durable* », « *le développement durable c'est la vie en tribus en cohérence avec son développement* ». Attachés à ces valeurs, d'autres algorithmes sont mentionnés : « *il faut réfléchir dans une logique gagnant gagnant et pas gagnant perdant* », « *l'éducation ne va pas résoudre le problème car elle ne va pas jusqu'à la maison pour expliquer aux parents comment enlever leurs enfants* ». Or, les trois dimensions sont présentes dans les représentations, mais les articulations ne sont pas évidentes. Un des acteurs considère que c'est la dimension économique qui peut articuler la dimension environnementale et la sociale et les deux autres affirment clairement ne pas voir des possibilités d'articulation dans la réalité actuelle de la province Nord.

Les techniciens

Les techniciens sont encore plus proches du quotidien des agriculteurs et de promoteurs de projets ruraux, car ils les rencontrent dans les phases initiales du montage de dossier de demande d'aide. Certains sont d'origine mélanésienne, d'autres d'origine européenne et la grande majorité a suivi des formations techniques, des BTA et des BTS, en métropole ou dans d'autres collectivités d'outre-mer. La plupart est issue du milieu rural et pratique aussi de l'agriculture familiale, de la pêche ou la chasse pendant le week-end à but d'autoconsommation ou pour les échanges non-marchands. Ces professionnels ont comme mission l'accompagnement des promoteurs ruraux dans le montage technique et financier des projets, l'animation et la vulgarisation, en tribu, des possibilités d'aide publique. Ils sont à l'interface entre la réalité socioéconomique et culturelle de l'espace rural et la réalité institutionnelle de l'administration.

Le spectre cognitif des représentations du développement durable des techniciens est assez homogène, mais composé d'autres éléments situés au-delà des trois dimensions classiques. L'idée centrale peut être synthétisée par « *comprendre les envies et les rêves des gens pour déterminer leurs besoins* » ou « *savoir quel est le projet de vie de la personne* ». L'agriculteur reste au cœur de la réflexion et le rapport avec l'aide publique au développement (CODEV-PN) vient ensuite : « *il faut savoir comment intervenir* » ; « *la motivation des promoteurs est essentielle, il faut arrêter d'aller les chercher* » ; « *on ne développe pas un homme par la force* » ; « *choisir des stratégies de développement proche des besoins des gens* » ; « *si on n'est pas sûr de ce que les gens veulent, on ne peut pas attendre qu'ils s'approprient correctement des outils* ». A ce niveau, l'environnement devient plus explicite, et apparaît dans la plupart des cas en dernier lieu : « *le développement durable est l'équilibre entre l'homme, la nature et son environnement* » ; « *le développement durable passe par la conscientisation des promoteurs sur les problèmes qui peuvent porter préjudice à l'environnement* ». Les techniciens ont une position privilégiée dans le dispositif de politique publique car ils se situent à la frontière entre les réalités du champ et de l'institution. Ils sont censés voir plus clairement les enjeux et les décalages des

intérêts entre ces deux échelles⁵⁰. La dimension culturelle, séparant mode de vie occidental et mode de vie kanak, est aussi mise en lumière, souvent en association à la dimension environnementale : *« on est habitué à travailler sans pesticides, surtout dans les Iles Loyautés »* ; *« le développement durable c'est du bois sur le dos, pas d'engrais, pas de pesticide et un peu de feu de brousse car cet un bel outil quand même »* ; *« c'est un concept des blancs, mais les gens en tribus sont plein dedans »* ; *« on n'a pas besoin de l'UNESCO pour nous dire comment gérer notre lagon. Les gens cherchent à réinventer les choses »*. Or, la dimension humaine, associée aux besoins sociaux et économiques, apparaît comme l'entrée privilégiée dans les représentations des techniciens sur le développement durable. La dimension environnementale n'est pas négligée non plus et prend une tournure plus technique (engrais bio, pesticide, feu, etc.) et aussi multiculturelle (les kanaks vs. les blancs, l'UNESCO). Pour la plupart des techniciens enquêtés, la tribu reste l'échelle la plus adaptée au développement durable car elle est la plus petite entité territoriale et aussi l'espace de pratique et échanges agricoles considéré selon eux *« véritablement durable »*. D'autres considèrent, par contre, que la commune est l'échelle plus adaptée au développement durable parce qu'elle prend en compte une réalité socioéconomique plus homogène que celle de la province et moins restreinte que celle de la tribu.

Les animateurs

Les animateurs sont ceux qui s'approchent le plus de la réalité et du quotidien des agriculteurs et des promoteurs de projets ruraux. Etant tous d'origine mélanésienne, ils sont tous des cultivateurs pluriactifs, afin de participer aux échanges non-marchands en milieu kanak et d'assurer l'autoconsommation familiale ou tribale. Ces professionnels n'ont souvent pas de formation technique de haut niveau, mais possèdent une connaissance du terrain de travail et des besoins des gens, des bénéficiaires des subventions octroyées par l'Etat et par la Province et des potentiels promoteurs de projet d'insertion économique ou d'entreprise. Les animateurs travaillent sur l'articulation entre ces promoteurs et les techniciens de la DDEE. Leurs missions sont de vulgariser les processus de demande d'aide, notamment pendant les opérations OGAF, mais aussi de décortiquer les enjeux fonciers en terres de statut coutumier, pour informer la province Nord et l'ADRAF.

Leurs représentations du développement durable sont bien homogènes, parfois très concrètes, parfois plus abstraites, mais toujours fondées sur leurs modes de vie et leurs pratiques de travail quotidiennes : *« on vit comme on est, notre développement en tribu et dans la commune »*, *« on a la belle vie quand on vit en tribus »*, *« on est bien ici »*, *« c'est la palabre, une des choses plus importantes dans notre société »*, *« il faut organiser la population locale »*. En termes agricole et rural les réponses mettent en évidence la pluriactivité de la ruralité calédonienne, *« le développement durable c'est la pluriactivité dans les tribus, mais cela prend du temps »*, *« c'est l'agriculture bio »*, *« le reboisement »*, *« l'installation des porcheries classées »*, mais aussi *« le tourisme, car c'est le produit phare »*.

⁵⁰ Pendant l'enquête, un technicien raconte l'anecdote : *« un vieux agriculteur kanak vient me dire que sur cette histoire de réchauffement climatique, on est tous au courant et on la voit tous les jours sur le terrain. La question est que les hommes qui s'occupent de ça peuvent en parler car ils sont tous assis dans des bureaux climatisés »*.

de Hienghène. Si on ne gère pas le tourisme, les autres activités ne peuvent pas marcher. L'agriculture et le tourisme vont ensemble ». Or, nous remarquons des idées associées aux dimensions sociales et économiques (avec un trait non-marchand important) avec une forte association entre les deux par le biais du mode de vie et de l'espace vécu (dimensions culturelles et spatiales). La ruralité et la pluriactivité agricole en milieu kanak sont des lieux d'articulation entre les dimensions économiques, sociales et spatiales. La tribu est donc, dans les représentations de ces acteurs, l'échelle plus adaptée au développement durable. L'environnement est pris en compte implicitement, sans être négligé. La dimension temporelle de la relation entre le promoteur et son projet et son avenir est associée à la culture kanak et aux rapports avec les ancêtres. L'idée que « *le temps nous appartient* » est mise en opposition à l'idée occidentale de « *gagner ou perdre du temps* ».

Quel référentiel de développement durable en province Nord ? Pistes de réflexion à partir du CODEV et des OGAF

La dynamique du développement durable, ou la durabilité du développement, sont des mots ayant des sens divers, ensembles ou séparés. Face à la difficulté de traiter cette thématique très large, notre analyse privilégie une perception du développement durable comme une méthode dynamique d'articulation des trois dimensions classiquement associées à la durabilité : l'économie, le social et l'environnement. La diversité des représentations des acteurs (cf. supra) montre que ces trois dimensions, recouvrent elles-aussi des sens différents ; le caractère multiforme des représentations de l'économie, du social et de l'environnement ne doit pas être négligé pour aborder les modalités de leur articulation. La dimension culturelle, par exemple, apparaît associée parfois au social (ex. : mode de vie caldoche), dans d'autres représentations à l'environnement (ex. : mode de vie kanak) et aussi à la dimension économique (ex. : culture de management des FMN). La dimension spatiale est évoquée diversement, notamment à travers l'idée d'articulation des échelles géographiques. De même la dimension politique se décline sous plusieurs angles, notamment par l'idée de concertation, de gouvernance et d'articulation des échelles institutionnelles. La dimension temporelle, quoique rarement mise en lumière est aussi signalée à travers le rapport aux générations futures et les objectifs de long terme (après nickel, après période des Accords, etc.).

En Nouvelle-Calédonie, le fait que le référentiel de développement durable soit au début de sa construction représente d'autre part une opportunité de faire une lecture originale et simplifiée des articulations des dimensions. Nous avons choisi de le faire en nous centrant sur deux dispositifs articulés, qui nous ont été désignés comme pouvant relever du développement durable... dans une approche par la méthode... Les deux dispositifs sont brièvement présentés, puis nous nous attachons à préciser les conditions de leur mise en œuvre et les jeux d'acteurs qu'ils induisent autour de la notion réinterprétée de la durabilité.

Le Code de Développement de la province Nord (CODEV-PN)

La genèse : un instrument ayant une forte charge politique

Le Code de développement de la province Nord (CODEV-PN) définit les règles de montage, délibération, financement et suivi de projets d'activités agricoles et rurales et représente le principal instrument d'action publique pour la création d'activités économiques privées d'appui au développement de la province. Créé en 1990, suite à la signature des accords de Matignon-Oudinot (1988), au début du processus de provincialisation, il s'inscrit dans le référentiel émergent du « rééquilibrage ». La nouvelle collectivité territoriale voyait alors le jour avec trois défis majeurs : bâtir sa structure organisationnelle, se consolider en tant qu'institution et gérer la compétence du développement économique transférée de l'Etat et du Territoire. Le choix a été fait de « traiter » la question minières à part (via l'acquisition pour la province d'une société minière, gérée comme une entreprise privée et déconnectée de l'organigramme

provinciale), et de mettre en place un « guichet unique » centralisant la distribution des subventions à tous les projets. L'objectif premier du CODEV-PN était, donc, de *« contribuer au développement de la province Nord, selon les orientations définies par l'Assemblée de Province, en favorisant le développement local dans une perspective durable en cohérence avec la réalisation des projets structurants et l'évolution économique du Pays »*. Cet objectif s'est concrètement traduit par une volonté de favoriser les ajustements économiques intersectoriels, de trouver plus de cohérence entre les politiques publiques, d'encourager des initiatives économiques diverses et de contrôler l'exode rural.

Les enquêtes de terrain sur la genèse du CODEV-PN et l'analyse du contexte historique et politique dans lequel il s'insère, mettent en lumière l'enjeu de contrôler la paix civile et de réparer certaines « injustices » socioéconomiques dont les racines se trouvent dans le processus de colonisation. La mise à disposition d'une enveloppe financière et la mise en place d'un guichet de distribution d'aide publique pour répondre aux besoins de toutes les populations de la province Nord sont les solutions envisagées.

Le CODEV-PN est conçu à la base comme un mécanisme de subventions à l'investissement, mais sans les inscrire dans des diagnostics territoriaux et/sectoriels capables de mettre en place des véritables stratégies de développement agricole et rural. L'idée de « code de développement » apparaît au début comme une caisse de subventions et de support à l'investissement, dans le sens large du « rééquilibrage », sans un véritable intérêt de suivre l'évolution des exploitations agricoles et rurales. Jean Freyss met en évidence cette valeur symbolique du « rééquilibrage » selon un langage adaptée à la fois aux logiques coutumières et à celles du développement économique. *« Politiquement, les responsables kanak considèrent que l'Etat, qui a si longtemps consacré toute son attention aux intérêts Européens, a le devoir d'apporter maintenant une aide substantielle au « territoire kanak » que constituent institutionnellement les provinces des îles et du Nord. C'est une dette coloniale qu'il est enfin temps de payer. La notion même de « rééquilibrage » est une façon de reconnaître cette obligation de corriger l'héritage de la colonisation. De ce point de vu l'argent que l'Etat accepte de dépenser a d'abord une valeur symbolique. (...) Le don n'est perçu ici que comme le « contre don » d'une obligation née de la domination coloniale. Sur ce plan, il n'y a pas place pour le calcul économique ; l'objectif est d'obtenir le maximum de la France. »* (Jean FREYSS, 1995, p. 427).

Cette valeur symbolique de dette et de « contre-don », surtout par le biais des réappropriations faites par les institutions et acteurs locaux, explique sûrement qu'il n'y ait jamais eu d'évaluation quantitative du CODEV-PN avant 2010, et que le suivi des projets subventionnés soit une pratique non institutionnalisée. Si cette absence s'explique, elle n'en est pas moins préjudiciable au pilotage du dispositif. Une autre ambiguïté, largement assumée, est que le transfert de la compétence de développement s'accompagne d'injection massive de moyens aux provinces par la puissance coloniale d'hier, avec le risque que ce soit toujours elle qui « donne le ton ». Enfin, en Nouvelle-Calédonie, deux visions duales du développement héritées de la colonisation cohabitent. Les exécutifs indépendantistes, vont devoir, dans la logique du destin commun, s'appropriier l'accompagnement de formes de développement qu'il a parfois combattues. Cette situation renforce le symbolisme des

mots et des décisions. En termes cognitifs, les interprétations sont au début opposées, mais cette opposition se fragilise au fil du temps, cédant place à la domination et à la réinvention. En termes institutionnels, au sein de la province Nord, il y a plutôt adhérence entre tradition et modernité, entre local et global. C'est par ces chemins et ces objets que se construisent des hybridations entre référentiels externe et interne, le compromis institutionnel global/local, le dialogue entre une rationalité mondiale et une rationalité locale, l'intégration et la fragmentation des sphères spatiales, le changement social.

Evolution, logique et ampleur du CODEV

Il ne s'agit pas ici d'évaluer le CODEV⁵¹, mais d'en donner quelques chiffres clés nous permettant de comprendre sa logique et son rôle dans la construction et/ou la consolidation du référentiel provincial de développement.

Depuis sa version originale de 1990, le CODEV-PN a subi deux changements majeurs, en 2003 et en 2008.

En 1990, deux grandes catégories de projets sont définies :

- *« les familles de microprojets pour ceux qui se situent en deçà de la limite financière qui sera fixée par délibération sectorielle ;*
- *les familles des projets qui se situeront au-delà de la limite précitée » « la famille des microprojets comprendra notamment ceux à vocation d'autoconsommation, ainsi que ceux de taille modeste à vocation marchande » [Article 142 du CODEV-PN, JO NC 20 avril 1990].*

Dans la première catégorie dénommée *« projets de développement à but non lucratif »* le CODEV distingue ensuite :

- *des « microprojets à but non lucratif de caractère économique non marchand » (dits microprojets d'auto consommation) ;*
- *des « microprojets de développement de fermes familiales : fermes familiales de polyculture et de petits élevages [qui] doivent rester à la dimension de la cellule familiale, élargie le cas échéant, et des agriculteurs débutants »*

Le plafond du coût de réalisation du projet est fixé à 500 000 F CFP par projet pour les microprojets d'autoconsommation et 2 000 000 pour les microprojets tournés vers le marché. Le plafond de soutien est prévu à hauteur de 60% de l'ensemble du projet. Pour les projets dont le plan de financement dépasse 2 000 000 XPF, le plafond de soutien dépend des délibérations sectorielles, qui fixent les taux pour chaque secteur (café, cervidés, commerce, service...).

⁵¹ Une évaluation a de fait été réalisée en 2010 (GAILLARD et al 2010), qui détaille par type de projet, zone géographique, filière de production et catégorie de promoteurs les impacts économiques et sociaux du dispositif. Cette évaluation tente aussi de remettre l'accompagnement des promoteurs en perspective par rapport à la trajectoire politique récente de la province Nord. Nous avons reporté en annexe du présent rapport quelques tableaux extraits de cette évaluation, précisant l'ampleur et le déploiement du CODEV-PN.

La réforme de 2003 propose comme changement majeur une réorganisation des règles de financements du CODEV-PN par type de projet, classées selon trois nouvelles catégories :

- *« (1) Les projets d'activités économiques traditionnelles ont un faible niveau d'investissement. Ils visent à renforcer une partie des activités de production ou de service qui trouve des débouchés sur les marchés de proximité et permet d'augmenter les ressources alimentaires et monétaires des familles. La part de la production commercialisée est réduite et se limite à financer les frais d'entretien et de fonctionnement des équipements subventionnés. Les porteurs de projet pourront bénéficier d'un accompagnement spécifique. Ces projets bénéficieront d'une procédure accélérée d'instruction.*
- *(2) Les projets d'insertion économique concernent des initiatives visant à augmenter de manière significative les revenus monétaires tirés d'une activité de production familiale. L'activité est intégrée dans des structures et circuits économiques organisés. Les projets d'insertion économique constituent des initiatives contribuant à l'insertion de leur promoteur dans l'économie locale. Elle permet à terme d'offrir au promoteur l'opportunité d'évoluer vers un projet d'entreprise. Les revenus dégagés contribueront à améliorer la situation financière du porteur de projet, sans immédiatement lui permettre d'atteindre un revenu équivalent à celui des salariés. L'étude prévisionnelle doit démontrer que l'excédent brut d'exploitation est suffisant pour garantir la pérennité de l'activité. Les salariés dont le revenu dépasse le salaire minimum garanti sont par conséquent exclus du bénéfice des aides applicables à ce type de projet.*
- *(3) Les projets d'entreprise se caractérisent par la recherche d'un équilibre économique au regard des normes du secteur marchand. L'étude prévisionnelle doit démontrer que le porteur de projet et ou les salariés seront rémunérés au moins à hauteur du salaire minimum en vigueur, que les obligations sociales et fiscales seront remplies et qu'une capacité d'autofinancement pourra être dégagée. »*

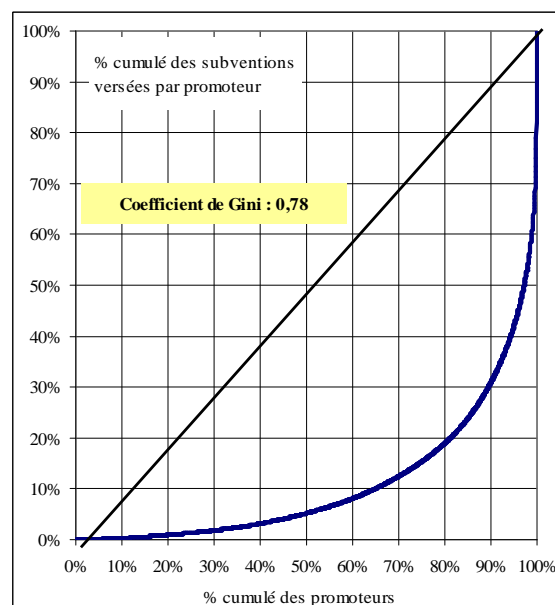
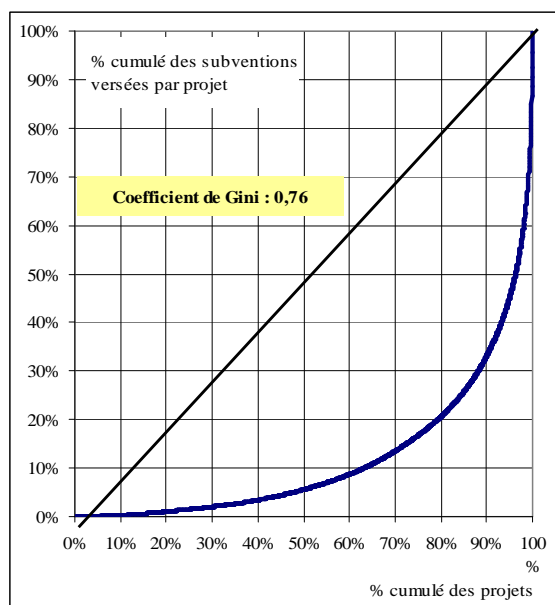
Le CODEV-PN ne revendique pas une logique affichée en direction du monde kanak. Par contre, les idées et les intérêts existant derrière le texte de loi et les orientations institutionnelles sont traduits dans le quotidien en faveur d'une insertion progressive de la société kanak d'origine non-marchande dans une logique occidentale marchande. Cette réappropriation du dispositif passe par une vision de progression entre les trois catégories de projet et par l'intérêt de structuration des filières professionnelles et marchandes. Or, par le biais des stratégies diverses, l'agriculture multifonctionnelle et principalement non-marchande, cherchant à assurer l'autoconsommation et les échanges coutumiers est poussée à se « professionnaliser » et à chercher des objectifs plus marchands. En terme institutionnel ce contexte se traduit par la grande disponibilité de financement, l'obligation d'exécution budgétaire et la grande marge de liberté accordées aux fonctionnaires de la DDEE en charge du montage, de la délibération et du suivi des projets.

Le fait que le guichet soit unique et ouvert à tout le monde, avec des contraintes essentiellement bureaucratiques et dans certains cas de constitution de l'apport personnel, les promoteurs économiquement plus forts et socialement plus proches de ces logiques

semblent être les plus favorisé par le CODEV-PN. Il s'agit d'une hypothèse car les données disponibles sur les projets CODEV-PN ne sont pas classées par type de projet, ce qui ne nous permet pas une analyse détaillée sur le profil des bénéficiaires. Néanmoins, les enquêtes de terrains soulignent, d'un coté, que la plupart des projets sont d'activités économiques traditionnelles non-marchandes et de l'autre que les montants d'aide plus conséquents sont pour une minorité de projets d'entreprise. Cette opposition reflète, entre autre, le dualisme agraire entre milieu kanak et caldoche et agriculture marchande et non-marchande. Sur le monde métis (asiatique, océanien, africain et sud-américain) il y a très peu de débats et l'enjeu majeur semble être l'accès à la terre pour cette population allochtone d'origine non métropolitaine.

Au total, 11 000 demandes de subventions ont été reçues (pour une population provinciale de 45 000 personnes et de 10 000 ménages environ) ; 4 000 ont été classées sans suite et, jusqu'en 2008, 3 350 projets ont été effectivement financés. Au total, le CODEV représente 65 millions€ de subvention, qui ont permis plus de 150 millions€ d'investissement, avec des effets multiplications important en termes d'emploi et de revenu.

Les graphiques ci-dessous (GAILLARD et al 2010), mettent en évidence le cadre global de concentration de distribution d'aide au développement. Construite à partir d'une base de données de la province Nord rassemblant la totalité de projets jusqu'à 2008, ces deux courbes nous montre une disparité entre la part cumulée des subventions octroyées et la part des individus concernés. 3% des projets et 3% des promoteurs captent plus de 50% des aides totales. De même, les subventions distribuées aux dix plus importants bénéficiaires du CODEV-PN (essentiellement des sociétés anonymes privées ou d'économie mixte), correspondent à environ 29% du total versés.



Source : base de données DDEE

Courbe de concentration des aides CODEV-PN

Cette concentration s'explique par le fait que le CODEV est un guichet unique et il ne semble pas qu'elle traduise une compétition entre les projets. Les demandeurs sont globalement servis et il ne semble pas que la présence de « gros » projets soit une source de refus de financement des « petits » projets.

D'un point de vue sectoriel, les projets d'entreprise captent 38% des subventions avec 25% des projets. A l'opposé, les projets agricoles et d'élevage ne captent « que » un tiers des aides avec 61% des projets. Pour autant, ces chiffres confirment l'orientation traditionnellement plutôt agricole du dispositif. En effet, les aides à l'agriculture sont plus élevées que le poids du secteur dans l'économie de la province. Cette situation provient de l'enjeu agricole d'un point de vue symbolique et politique, de l'importance du levier de la ruralité en termes d'aménagement du territoire, mais aussi parce que le secteur présente de fait des difficultés de compétitivité et nécessite sûrement davantage d'appuis que les autres. Il est intéressant aussi de noter que cette surreprésentation agricole est accentuée par le fait que de nombreuses aides territoriales à l'agriculture existent, cumulables avec les aides provinciales. En prenant en compte tous les projets, l'aquaculture et la pêche pèsent pour 27% sur les subventions, alors qu'elles ne concernent que 10% des projets (cf. graphique en annexe).

D'un point de vue géographique, sur les 20 années concernées, le dispositif a distribué plus de deux fois plus de subventions (avec des effets d'entraînement correspondant), pour autant de projets dans les Espaces de l'Ouest et le Grand Nord que sur la Côte Océanienne et le Sud Minier. Ramenée à la population moyenne (1989-2009) de chaque ETH, la subvention moyenne est 3,6 fois supérieure dans les Espaces de l'Ouest que dans le Sud Minier (cf. tableau en annexe).

Du point de vue des catégories de producteurs, les sociétés, qui ne représentent que 11% des promoteurs, captent 47% des subventions, tandis que les personnes physiques, représentant 82% des promoteurs, n'obtiennent que 35% des financements. De leur côté, les formes collectives, notamment les GDPL, sont très faiblement représentées, alors même que, dans la représentation populaire, elles seraient très fortement aidées. Les GDPL reçoivent ainsi une aide moyenne par projet globalement sept fois moindre que celle reçue par les sociétés (cf. tableau en annexe).

L'analyse des données quantitatives disponibles nous permet de souligner la cohérence entre l'évolution du CODEV-PN, le contexte de construction et de consolidation institutionnelle de la province Nord et la priorité accordée au décollage économique depuis les accords de Matignon-Oudinot (moment du transfert de la compétence de développement économique). Pour autant, on voit bien que le CODEV accompagne aussi un mouvement de concentration des activités économiques vers l'Ouest de la province (lieu de construction du pôle de développement autour de l'usine du Nord). Ce choix assumé d'un nécessaire creusement des déséquilibres internes au nom du rééquilibrage Nord-Sud n'est pas sans risques, ni sans conséquences sur la durabilité sociale de la trajectoire de développement. De même, le CODEV accompagne une structuration économique des entreprises du secteur tertiaire, en entretenant plus qu'en le maîtrisant, le

dualisme entre les secteurs échangeables et non échangeables. Ce choix reflète aussi les ambiguïtés originelles de la provincialisation.

Il faut néanmoins souligner qu'une grande partie des acteurs enquêtés souligne leur intérêt pour cet instrument, qui porte une politique sociale en faveur des populations kanak. Cette dimension sociale du CODEV-PN, selon les acteurs enquêtés, concerne les subventions octroyées aux « projets d'activité économique traditionnelle », ou les « kits vivriers », selon le langage des fonctionnaires de la DDEE. Ces subventions s'élèvent en moyenne à 140 000 F CFP (environ 1200 euros) et consistent à la distribution d'équipements (motobineuses, outils de défrichage, etc.) pour l'aménagement de parcelles agricoles à finalité d'autoconsommation et d'échanges non-marchand. De fait, les enquêtes de terrain montrent la difficulté de faire le suivi des dossiers, d'évaluer les crédits consommés et de mesurer l'impact au niveau des bénéficiaires. En effet, les impacts non marchands, en termes de réduction de la pénibilité du travail, d'amélioration du cadre de vie, de facilitation des échanges coutumiers, ou encore d'accès à la formation ou aux soins, sont parfois tout aussi importants que les retombées économiques.

Les avis des acteurs sur ces multiples dimensions des projets sont divers, mais peuvent être schématisés entre deux extrêmes. Certains considèrent que l'intérêt majeur de cette subvention est justement dans son caractère social et d'amélioration de la qualité de vie des populations kanak, dans un contexte essentiellement non-marchand et de ménages disposant de moyens financiers insuffisant pour investir dans un projet d'insertion économique ou d'entreprise. D'autres soutiennent que l'objectif est d'assurer une progression de ces populations ayant un projet d'activité économique traditionnelle vers l'insertion économique. Dans les deux cas, il semble avoir une possibilité à la fois de cohérence et d'incohérence avec les besoins des promoteurs de projets, car la frontière entre les économies et les sociétés marchandes et non-marchandes en Nouvelle-Calédonie est floue et poreuse.

L'enjeu majeur qui se présente, et qui ne favorise pas une analyse des articulations entre ces deux dimensions du développement durable, concerne la difficulté à mesurer les impacts respectifs des trois types de projets subventionnés par le CODEV-PN et des changements éventuels de catégorie. Dans la pratique, les catégories de projets résistent mal à l'analyse, tant il est difficile de les différencier clairement. On constate que les projets d'insertion en particulier ne fondent pas une catégorie homogènes et se « comportent » parfois comme des projets « traditionnels », parfois comme des projets « d'entreprise », sans qu'il soit possible de mesurer concrètement leur impact sur l'insertion marchande des promoteurs concernés.

Dans ce contexte précis, il semble difficile d'analyser concrètement dans quelle mesure la performance économique s'articule avec l'équité sociale. Dans la partie suivante, une analyse des procédures de mise en forme de cet instrument nous permet de mettre en évidence cette difficulté, avant de souligner, dans la dernière sous-partie, les possibilités d'articulations des dimensions.

La mécanique de mise en forme des dossiers CODEV-PN

Le chemin d'un projet

La première étape de mise en forme du CODEV-PN consiste à rassembler les documents et informations nécessaires pour le montage des dossiers de demande de subvention. Participent à ces actions les promoteurs de projets, les animateurs, les techniciens des antennes et des services et dans certains cas les chefs d'antennes et des services.

Le promoteur doit montrer que son projet réunit les conditions de la réussite et pour cela il doit suivre plusieurs démarches, remplir des formulaires et fournir des documents supplémentaires. Un classeur de vingt-quatre pages appelé « Construire son projet en province Nord » a été préparé par la DDEE pour expliquer toutes les procédures à suivre⁵². Selon les acteurs enquêtés, ces procédures bureaucratiques sont appréhendées de manière très différente selon l'origine du promoteur et le type et la localisation du projet. En général, une grande difficulté de compréhension s'installe d'emblée et au fil du temps, soit les doutes s'éclaircissent, soit le technicien monte le dossier presque tout seul. La dimension temporelle est très présente dans cette étape qui peut durer entre quinze et cent quatre-vingt jours. La principale contrainte du promoteur pour le montage du projet est sa capacité à réaliser son apport personnel et à assurer son assise foncière.

Les techniciens passent la plupart de leur temps à monter des dossiers. Ils sont assez prisonniers des procédures bureaucratiques à suivre, des règles spécifiques et des institutions globales associées au CODEV-PN. Néanmoins, ils ont des marges de libertés considérables dans leurs stratégies personnelles de montage et suivies des dossiers. Certains veulent faire un bon diagnostic avant de finir le montage des dossiers ; d'autres veulent suivre un seul grand projet et faire avancer les procédures des petits projets ; certains sont autonomes, d'autres demandent plus d'échange avec l'équipe et les chefs d'antenne et de services. Le temps étant une contrainte majeure, les diagnostics sont souvent limités, d'autant que l'importance des diagnostics n'est pas toujours perçue. Cela se justifie aussi par un manque d'orientation politique, liée à un manque de sensibilité sur la conduite en mode « projet ». Dans la plupart des cas, les techniciens se sentent frustrés, considérés comme des simples « *distributeurs de subventions* ». Ils veulent et demandent des formations techniques, sur des thématiques associées au développement local.

Les chefs d'antennes consacrent la plus grande partie de leur temps à gérer leur équipe et leur budget. Ils sont sollicités par les techniciens en cas de doute ou d'urgence, ce qui arrive finalement peu souvent. Ils font le suivi des projets selon les demandes et la priorité de chaque antenne, ayant aussi une grande marge de liberté pour gérer leur territoire de projet selon leurs idées. Cela se traduit concrètement dans leurs choix stratégiques, à l'intérieur cependant du cadre global défini par le PAE : structurer certaines filières agricoles ou densifier plutôt le tissu économique. Les chefs d'antenne sont aussi responsables de l'instruction des dossiers CODEV-PN pour l'inscription à l'ordre du jour de la commission de développement économique.

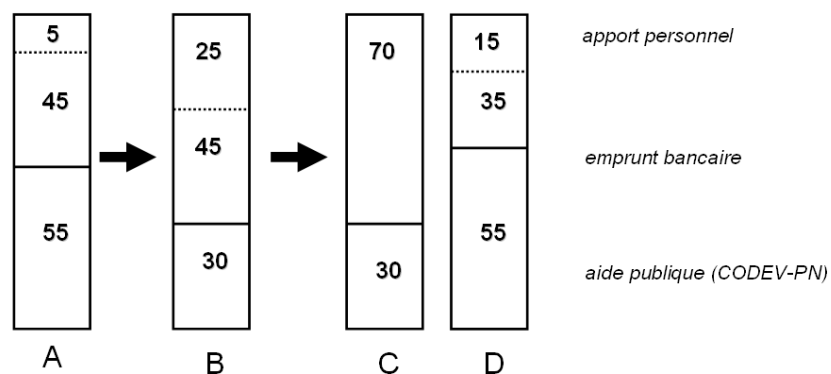
⁵²Le classeur propose des démarches pour répondre aux questions suivantes : « Qui êtes vous ? Quel est votre projet ? Combien ça coûte ? Comment le gérer ? Quelles dépenses et recettes estimées ? Quelle capacité d'autofinancement ? Quels documents supplémentaires sont à fournir ? »

Suite au montage et à l’instruction des dossiers, la deuxième étape de mise en forme du CODEV correspond justement à la présentation des projets à la Commission de Développement Economique (CDE). Cette commission émet un avis sur l’intérêt du projet pour l’économie de la province Nord, en vue de son agrément par l’Assemblée Provinciale ou son bureau exécutif, en fonction des montants concernés. A cette occasion, chaque chef d’antenne et de service présente une liste de dossiers. Cette présentation est suivie de débats sur la cohérence et pertinence, surtout par rapport à des questions financières.

Les différents principes de construction des plans de financement

La définition du plan de financement du projet résulte d’interactions entre trois acteurs : le promoteur du projet, le technicien de la province et la banque. Le promoteur doit comprendre la logique du financement afin d’identifier la répartition entre son apport personnel, son emprunt bancaire et l’aide publique. Le technicien doit expliquer la logique du financement, notamment les règles établies par le CODEV afin d’instruire le dossier. La banque doit s’assurer de la fiabilité de son client afin d’estimer le montant à prêter et le taux d’intérêt. Certains techniciens ont une stratégie « solidaire » en faveur des promoteurs et leur proposent les taux maximum des subventions prévus pour qu’ils puissent définir les parts correspondant à l’apport personnel et à l’emprunt bancaire. D’autres ont un raisonnement plutôt « comptable », en termes de proportionnalité et de gestion économe de l’argent public : il faut d’abord que le promoteur apporte le maximum possible, ensuite qu’il aille chercher le restant à la banque pour que, finalement, la province puisse compléter son investissement. Entre ces deux cas extrêmes, d’autres stratégies se mettent en place au cas par cas.

L’impact de ces stratégies par rapport à la banque et aux promoteurs est significatif. Le tableau ci-dessous permet de comprendre cette interaction à partir d’un exemple concret.



Mécanique et stratégies de financement des dossiers CODEV-PN

La situation « A », représente le résultat d’une stratégie des techniciens « solidaires », la situation « B » celle d’une stratégie « comptable », la situation « C » le résultat d’une interaction conflictuelle ou d’absence de dialogue entre techniciens et promoteurs et la situation « D » l’idéal type quand un dialogue efficace s’établit. Les situations « C » et « D » sont parfois aussi conséquences des modes d’interaction entre deux autres acteurs, le chef d’antenne et les élus provinciaux, dans le cadre de la CDE. La situation « A » peut devenir

« B », « C » ou « D » en fonction des allers-retours des dossiers entre cette commission et les antennes en fonction de l'intérêt « d'équilibrer financièrement » les projets. Comme il n'y a pas de taux minimal pour l'apport personnel formalisé dans le CODEV, l'équilibre est considéré vers 10%. Concrètement, un apport personnel inférieur à ce taux engendre d'abord la diminution du pourcentage de l'aide accordé par la province et ensuite l'augmentation du montant en liquide de l'apport. La réduction du montant de la subvention (situation « B ») oblige le promoteur de projet à renégocier avec la banque qui peut aussi refuser l'emprunt, considérant la situation plus risquée, tout en rendant impossible la réalisation du projet ou accordant une surcharge en termes d'apport personnel si le promoteur ne veut pas laisser tomber son projet (situation « C »). Des stratégies de communications formelles, comme par exemple l'établissement par écrit du taux minimal de participation en termes de « montant liquide » de l'apport personnel, ou informelles, comme par exemple un dialogue plus efficace entre promoteurs et technicien, ou entre techniciens et élus, peut par exemple changer les résultats de l'action collective vers la situation « D ».

Quelques perspectives d'articulation des dimensions du développement durable à travers le CODEV

L'adjectif durable peut être interprété, dans le cadre du CODEV dans la seule dimension temporelle. En tant qu'instrument d'aide publique au développement doté d'une forte charge symbolique, il a plutôt ambition de s'installer dans le temps, institutionnellement et socialement. Le CODEV-PN est financé d'une part par les Contrats de Développement Etat-Province (pluriannuels : 1990/1993 ; 1994/1999 ; 2000/2005 ; 2006/2010) et d'autre part par des recettes provinciales propres. Depuis 2000, l'autofinancement du CODEV par la province Nord croît proportionnellement à la décroissance de la participation de l'Etat. Dans le même temps, cet instrument est appréhendé de façon consensuelle, et non moins ambiguë, comme un révélateur d'un dispositif global d'assistanat, susceptible de créer une forme de dépendance financière des collectivités territoriales et des populations locales. Ce consensus contradictoire construit autour de l'idée « d'assistanat » apparaît comme un élément central dans notre enquête de terrain. Les besoins d'exécuter les budgets, d'assurer des procédures bureaucratiques lourdes et d'entretenir les rentes administratives sont souvent des priorités mises en avance vis-à-vis des besoins des populations locales. Dans cette optique, la durabilité serait fragilisée par l'incertitude quant à la source de financement du CODEV, et en particulier la part de l'Etat à travers les Contrats de Développement Etat-Province. Leur durée est en effet limitée, leur montant est renégocié tous les 5 ans, et leur existence même est soumise à l'avenir statutaire à l'horizon 2014. Si des alternatives sont recherchées, notamment via l'intervention grandissante de l'Agence Française de Développement (AFD) en province Nord, on se rapproche de ce que Paul Némaoutyine, le président de la province Nord depuis 1999, redoute depuis plus de 15 ans : *« Il ne faut pas non plus tomber dans le piège de l'assistanat, parce que nous manipulons des moyens dont nous savons qu'ils ne dureront pas dans le temps »* (Némaoutyine, 1993, p.18, cité par Jean Freyss, 1995, p.427).

Au-delà de la dimension temporelle, l'adjectif durable peut difficilement qualifier le CODEV. Celui-ci n'affiche pas d'objectifs de transformation du capital financier et naturel

en capital humain ou social, à travers des actions précises et évaluables. L'absence de règles incitant la promotion de projets d'éducation ou visant la construction d'un véritable tissu socioculturel (gastronomie, musique, théâtre, musées, cinéma, arts plastiques, etc.) met en évidence son orientation fortement économique. Cette dimension économique s'articule à des dimensions sociales « *de façon partielle et partielle* » (GAILLARD et al. 2008)⁵³. Les particularités de cette articulation de l'économique au social est la conséquence de la spécificité du système de valeurs des différents modes de vie des promoteurs de projets. La référence occidentale et marchande opère au sein des communautés caldoches et européennes, situées majoritairement dans les communes de la plaine Ouest et du pôle Voh-Koné-Pouembout, mais n'a pas cours dans certaines communautés mélanésiennes, et notamment les plus éloignées comme dans les communes de Belep, Poum et Pouébo. L'acte de production, l'allocation du temps entre loisir et travail, l'accumulation, les liens sociaux, la réussite, l'honneur, la rationalité et la subjectivité reposent que des valeurs différentes. Ces différences sont remarquables dans les discours des acteurs enquêtés, surtout en ce qui concerne les représentations de l'environnement. L'environnement est tout aussi bien perçu comme intrinsèque à la culture kanak, via les liens intimes à la terre, qu'au monde rural caldoche, dont l'identité se forge aussi sur sa capacité à vivre dans une nature hostile, et sur un équilibre qu'il convient de préserver avant qu'il ne soit rompu. Il n'est pas anodin que le mode de vie kanak et parfois la ruralité de la province Nord soient présentés souvent comme justifiant l'absence de la prise en compte de l'environnement par le CODEV. Selon les élus provinciaux, « *les questions environnementales sont intégrées naturellement dans toutes les activités* », à travers la mise en œuvre « *d'un développement économique et social respectueux de l'environnement* ». Des enjeux majeurs sont soulignés dans les enquêtes, les plus fréquents étant l'approvisionnement de l'eau potable, le traitement des eaux usées et la préservation de la biodiversité terrestre et marine. Dans la spontanéité des articulations avec la dimension environnementale, peu d'orientations précises sur la prise en compte de ces enjeux existent.

Les différences en termes de représentation des dimensions économiques, sociales et environnementales peuvent aussi être appréhendées en province Nord par une analyse des dimensions spatiales et temporelles des projets. La première fait référence à l'idée de « rééquilibrage », entre les provinces Nord et Sud d'abord, puis entre l'Est et l'Ouest au sein même de la province. L'existence d'un pôle économique de forte concentration démographique dans la capitale Nouméa favorise le consensus sur la construction d'un nouveau pôle VKP en province Nord. L'enjeu d'une nouvelle agglomération au Nord est à la base de la problématique du développement local, car les actions publiques mises en place sur la Côte océanienne ont de plus en plus une réflexion orientée par l'évolution du grand projet de la plaine Ouest. Les deux autres entités territoriales considérées homogènes, le Grand nord et le Sud minier, cherchent aussi leur place dans ce projet de développement supposés contribuer à conserver leurs identités et à mettre en valeur leurs spécificités territoriales. L'enclavement, la distance, la proximité, la circulation et

⁵³ Catherine GAILLARD, Gilles PESTANA, Jean-Michel SOURISSEAU, « Les politiques agricoles et rurales en Nouvelle-Calédonie. Quelles politiques de développement durable ? », *Document de travail du projet PROPOCID*, n°13/08, p 54.

l'aménagement du territoire sont des notions clés pour mettre en lumière les besoins socio-économiques diverses des populations dans des contextes ethniques, linguistiques et sociaux différents. Ce caractère dynamique du développement durable est renforcé en Nouvelle-Calédonie, par les perceptions individuelles et collectives des horizons temporels de développement. La difficulté de se détacher des traumatismes du passé et l'impossibilité de voir un projet de société au-delà du référendum de « sortie de l'Accord » entre 2014 et 2018, créent des blocages divers dans une sorte d'emprisonnement dans les réflexions d'horizon temporel de court terme.

La prise en compte des dimensions temporelles et spatiales se justifie, en fait par des arguments divers, synthétisés par un objectif affiché du CODEV : *« favoriser la mise en œuvre par zone géographique présentant une cohésion socio-économique, des projets locaux cohérents entre eux, dans les différents secteurs d'activité économique, favorisant une forte implication de la population, encourageant la professionnalisation des acteurs locaux, valorisant les ressources locales, les produits locaux et les terres coutumières »*. La prise en compte de ces ressources locales et l'implication progressive de la population locale dans le projet politique de la province sont les atouts potentiels principaux du CODEV en termes de durabilité. Elles peuvent favoriser la réflexion sur les besoins et les projets de vie des citoyens calédoniens.

Ces articulations entre dimensions sociales et économiques, et plus encore entre ces dimensions et l'environnement, sont très complexes à mesurer et de fait, ce n'est pas l'objectif actuel de la province. La réflexion sur la gestion des déséquilibres géographiques et communautaires domine encore très largement un débat qui peut se passer du référentiel du développement durable. La volonté actuelle d'évaluer les politiques publiques repose bien davantage sur l'ambition de se rapprocher des objectifs des Accords politiques - le rééquilibrage et le destin commun par l'émancipation - que sur celle de coller aux canons du développement durable.

Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF)

La genèse de l'instrument

Les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) sont un instrument de politique publique français existant en métropole depuis le décret du 8 juin 1970⁵⁴ et qui se répand vers les départements et les territoires d'outre-mer dans les décennies suivantes. L'OGAF arrive en Nouvelle-Calédonie proposée par le CNASEA, à travers son représentant chargé de mission à l'ADRAF qui, disposant d'une enveloppe financière de 25 millions de FCFP pour finaliser le projet de réinstallation et désenclavement de la tribu de Ouénée (commune de Ouégoa, à l'extrême nord-est de la Grande Terre), suggère la mise en place d'une opération groupée d'aménagement foncier, en fin 1992. Bien que cette occasion

⁵⁴ Ce document définit l'instrument OGAF comme: *« mise en œuvre, sur un périmètre déterminé et dans un temps limité, d'un programme d'actions permettant l'amélioration des structures foncières, de l'organisation des exploitations agricoles et forestières et des conditions de la vie rurale »*. Pour une information plus détaillée sur cet instrument, voir le *Guide Méthodologique de Préparation des OGAF*, élaboré par le CNASEA-ADESEA.

marque le premier contact entre une province de la Nouvelle-Calédonie et l'OGAF, elle ne peut pas être considérée comme l'opération pionnière puisque aucune action n'a été réalisée pendant le délai préétabli (août 1993 à septembre 1996). L'OGAF Ouénée débute en réalité dans le courant de l'année 2000. Ce qu'il faut retenir dans ce premier cas, ce sont les jeux d'acteurs et les intérêts associés à l'émergence de cet instrument.

Mr Pebou-Polae, petit chef de la tribu de Ouénée, insiste depuis 1986 sur la nécessité de désenclaver son clan. En 1991, la province Nord demande une étude de faisabilité de ce désenclavement et travaille avec l'ADRAF pour chercher une solution au problème. Or, l'ADRAF travaille conjointement, mais de façon cloisonnée, avec la province Sud et la province des Iles, pour envisager des réponses aux enjeux fonciers qui, dans la période post-Evènement, focalisent encore les tensions sociales, économiques et politiques. Dans tous les cas, il semble que des actions visibles de développement puissent au moins maîtriser ses tensions, au mieux y apporter des solutions concrètes. L'OGAF est alors proposée par l'ADRAF, et appliquée simultanément dans les trois collectivités.

L'OGAF de la commune d'Ouvéa, dans la province des Iles, inaugure véritablement la mise en place de cet instrument en Nouvelle-Calédonie et illustre parfaitement les modalités de sélection de cet outil. L'opération a été présentée au conseil d'administration du CNASEA en 1991, elle a été formellement constituée par l'ADRAF en novembre 1993, et a démarrée officiellement en juin 1994. Le fait que l'OGAF arrive à Ouvéa, théâtre de l'épisode le plus emblématique et le plus douloureux des Evènements n'est pas anodin. Dans cette opération, l'acteur local n'est pas un chef de clan ou d'une tribu, mais une coopérative qui fédère la quasi-totalité des producteurs ruraux de l'île, la Coopérative Agricole et Aquacole des Producteurs de Ouvéa (CAAPO). Les acteurs en concertation sont l'ADRAF, le CNASEA, la province des Iles et CAAPO. Un jeu d'acteurs particulier et différent de celui de l'OGAF Ouénée se met en place autour de l'idée de « *promouvoir la réhabilitation de la cocoteraie d'Ouvéa et de renforcer la reprise de la production de coprah sur l'île* »⁵⁵ et d'un intérêt partagé de favoriser le dialogue entre l'Etat, la nouvelle province et les populations locales. Selon l'évaluation de l'OGAF d'Ouvéa (DJAMA et al 2001), cette opération « *constitue avant tout une tentative de réponse à cette situation de crise morale : elle s'inscrit dans une démarche de remobilisation de la population. Elle s'appuie pour cela sur un secteur d'activité qui est significatif pour les acteurs locaux* ». Mais alors quel serait l'intérêt de l'Etat français d'offrir un instrument de gestion et d'aménagement du foncier comme une démarche à la fois de désenclavement territorial et de relance d'une activité agricole en crise, dans un contexte d'après guerre civile dont la cause principale est le foncier (différents lien à la terre), de décentralisation politique et de « perte » de la compétence du développement économique ? Une caractéristique particulière de cet instrument nous donne des pistes : l'OGAF, affichant un profil flexible et une capacité d'adaptation aux besoins locaux, favorise le dialogue, représentation consensuelle de la poignée de main parisienne entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou en 1988. L'OGAF, instrument rapidement mobilisable, disposant de financements conséquents et censé à répondre aux besoins des populations locales de manière

⁵⁵ Marcel DJAMA, Marie-Rose MERCOIRET, Eric SABOURIN, « Evaluation du dispositif OGAF Nouvelle-Calédonie », CNASEA, IAC, Nouméa, mars 2001, p.58

« participative », s'impose pour ces caractéristiques à ces « partenaires » comme « la » solution à l'émergence de « *consensus contradictoires* ». Le même raisonnement a ensuite pu être appliqué pour répliquer l'outil en province Sud (dans la commune de Yaté) et Nord (Ouénée, où s'ajoutait une dimension complémentaire non négligeable ; celle de la reconnaissance et du remerciement du militantisme indépendantiste des bénéficiaires).

Au final la genèse de l'OGAF d'Ouvéa met donc en évidence deux thématiques centrales.

- Les modalités de proposition de l'instrument par l'ADRAF insistent sur le rôle politique de l'instrument. Il a été choisi pour sa souplesse et pour sa capacité à répondre à des questions politiques et, simultanément, à rendre l'action publique visible, plutôt que pour son adéquation aux besoins de développement et aux spécificités locales des problèmes posés.
- L'intermédiation entre l'Etat et les populations locales est faite par la province, ce qui souligne un rôle initial de la décentralisation politique dans cette la nouvelle phase de développement inaugurée par les Accords de Matignon-Oudinot. Il s'agit de promouvoir, de rendre visible cette décentralisation socle du consensus, mais sans pour autant occulter l'action de l'Etat et la force de son rôle d'arbitre dans le nouveau paysage politique calédonien.

L'évolution : des principes de base orientés vers une approche de développement local

Depuis les Accords de Matignon-Oudinot jusqu'en 2008, l'OGAF a assuré son rôle majeur de gardien de la paix civile, faisant preuve de souplesse et de capacité d'adaptation, dans une trajectoire d'évolution attachée à l'idée de « rééquilibrage », à l'objectif de développement économique et à la stratégie de « développement local ». L'affichage « aménagement foncier » issu de sa définition métropolitaine est immédiatement abandonné avec son arrivée en Nouvelle-Calédonie. L'instrument garde néanmoins ses cibles : le milieu rural et les activités agricoles, et les cinq principes de sa mise en œuvre, reprises ci-dessous :

- Les opérations doivent s'appuyer sur « *une volonté exprimée au niveau local de transformer sensiblement et durablement une situation en utilisant des potentialités existantes. Ce principe original fait la force des OGAF. D'une part, il permet de bâtir un mode d'intervention adapté aux particularismes locaux. D'autre part, il facilite l'adhésion au projet dans la mesure où les intéressés l'ont eux-mêmes suscité.* »
- Les actions « *sont limitées dans l'espace et dans le temps* ». Le périmètre dans lequel une OGAF est mise en œuvre varie autour de l'échelle d'une commune et la durée correspond au temps « *suffisant pour permettre à chaque personne concernée d'être informée, de prendre sa décision et de réaliser son projet.* »
- « *Un co-financement est mis en place à l'avance pour toute la durée du programme* ».
- Les opérations s'appliquent à des territoires et à des situations très diverses. « *Des secteurs viticoles du Languedoc aux basses terres du marais vendéen, des montagnes*

surpeuplées au vu des ressources naturelles aux zones perdant dangereusement leur population active, la formule OGAF a montré sa faculté d'adaptation.»

- *« Chaque OGAF comporte un certain nombre de mesures spécifiques. Les objectifs ne sont pas contraignants mais acceptés par la population, par les représentants agricoles et par les élus. »*

Ces principes sont conçus, en France métropolitaine, comme la base de l'OGAF afin de répondre aux besoins d'adaptation des actions publiques aux spécificités locales des zones rurales dites « en retard de développement ». En gardant la souplesse, son objectif majeur était d'accompagner la vitesse des mutations économiques et politiques du milieu agricole et rural métropolitain, marquée notamment par les évolutions de la Politique Agricole Commune. Composée d'un programme d'actions limitées dans l'espace (en général, à l'échelle d'une commune) et dans le temps (entre 3 et 5 ans), les OGAF cherchaient à résoudre des problématiques foncières et à mettre en œuvre des projets agricoles individuels afin de moderniser les exploitations.

Le dispositif est au départ orienté par une logique systématique de productivité, mais il évolue dans le temps vers les principes du développement local : actions d'aménagement rural, d'amélioration de l'environnement, de multifonctionnalité agricole et de participation. Censée être orientée par les besoins des populations d'un territoire particulier, financée par l'Etat et gérée dans un espace de concertation entre plusieurs collectivités territoriales, l'OGAF doit être un lieu privilégié de gouvernance territoriale et de tentative d'articulation des échelles. Son insertion dans un dispositif de financement public du développement économique est enfin très fréquente, de façon à renforcer son caractère incitatif. Depuis 1999, les OGAF ont été supprimées, de façon à afficher plus clairement le virage effectué vers l'appui à la multifonctionnalité agricole. En France et dans les Départements d'Outre Mer les Contrats Territoriaux d'Exploitation, puis, à partir de 2005, les Contrats d'Agriculture Durable (CAD), marquent le changement de référentiel agricole et le reversement à l'Union Européenne du développement rural que symbolisaient les OGAF.

En Nouvelle-Calédonie (comme à Mayotte), l'OGAF est maintenue pour sa capacité de co-financement et d'adaptation aux réalités politiques locales. Le dispositif, au départ prévu en termes d'opérations séparées et indépendantes, évolue progressivement à partir de 1995, vers une stratégie intégrée de développement local. En 2007, la province Nord s'en réapproprie le principe en changeant les termes du financement. Elle met en place dans la commune de Hienghène une Opération Concertée de Développement Local (OCDL), mais mène l'opération sans l'Etat et en ouvrant les thématiques à l'aménagement du territoire au sens large et plus seulement à l'agriculture. L'OCDL représente aussi l'évolution du référentiel de développement local en Nouvelle-Calédonie, notamment dans sa dimension partenariale. Il s'agit non plus de gérer l'intervention de l'Etat vis-à-vis des provinces, mais d'améliorer le dialogue entre la province et la commune, niveau administratif qui revendique une place plus importante dans les orientations de développement.

Dans la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, le développement local est depuis 1989 présent dans les intentions politiques, mais ne s'est concrétisé et formalisé dans l'organigramme de l'administration que depuis 1998 (Mercoiret et al 1999). Mais dans la pratique, l'approche de développement local peine à se concrétiser et à prendre corps auprès des agents provinciaux. Le manque de personnel formé à cette approche, la réticence de certains techniciens ayant une vision sectorielle du développement rural, l'orientation croissante des populations kanak vers le salariat, entre autres facteurs, continuent de faire glisser le dispositif politique agricole et rural vers une approche de type « filières »⁵⁶.

L'analyse montre que les politiques publiques rurales, loin des schémas trop normatifs des annonces politiques, se construisent progressivement, dans cette tension entre développement local et logiques de filières. Cette tension renvoie aussi à la dialectique entre les injonctions globales du rééquilibrage et du destin commun d'une part, et la recherche d'un idéal de modernisation et d'intégration marchande d'autre part.

Le déploiement des OGAF en tant que stratégie globale de développement local

Vingt-ans après la provincialisation, l'OGAF de la commune de Poum, mise en place en 2010, est la septième opération de ce type en province Nord, celle de Pouébo devrait suivre, tandis que des opérations dédiées à l'aménagement sur terres coutumières sont en projet sur la Côte Ouest, à Voh et Koné. Pourtant, les OGAF en province Nord ne représentent que 3% des aides versées au monde rural, signe de la tension persistante entre la communication sur le développement local et les moyens qui lui sont effectivement attribués. En moyenne (hors OGAF de Poum), le financement d'une OGAF s'élève à 1,7 millions €. La province est le bailleur le plus important et sa part est croissante au fil du temps.

OGAF	Idee fondatrice	Echelle	Financement total (euros)	Province Nord (euros)	CNASEA (euros)	Commune (euros)	Adraf (euros)
Ouéané	Réinstaller une tribu sur ses terres ancestrales	Tribu	916 667	NR	NR	NR	NR
Cote Est (2002-2006)	Restructurer le GAPCE	Intercommunal (Ponérihouen, Poindimié, Touho)	1553542	830517	594875	44500	83650
Canala (2004-2008)	Structurer filières agricoles	Commune	1870417	995417	271667	573333	30000
Belep (2004-2009)	Structurer et soutenir tissu économique, en particulier filière pêche	Commune	1456833	1081000	166667	175833	33333
Houailou (2007-2009)	Structurer filières agricoles	Commune	1825500	1302167	185000	259167	79167
Ouégoa (2008-2011)	Structurer tissu économique	Commune	1985728	1347317	199083	347661	91667
TOTAL			8 692 019	5 556 417	1 417 292	1 400 494	317 817

Concrètement, ces opérations touchent beaucoup de producteurs (358 producteurs pour l'OGAF Côte Est et 254 pour l'OGAF Canala). Si on comptabilise le nombre de personnes par ménage de producteur, 1023 personnes ont bénéficié de l'aide OGAF sur la Côte Est (soit 10% de la population des communes concernées) et 905 personnes sur Canala (soit

⁵⁶ Catherine GAILLARD, Gilles PESTANA, Jean-Michel SOURISSEAU, « Les politiques agricoles et rurales en Nouvelle-Calédonie. Quelles politiques de développement durable ? », *Document de travail du projet PROPOCID*, n°13/08.

24% de la population communale). Avec le dispositif Ogaf, l'organisation provinciale touche ainsi des populations qu'elle touchait peu avec ses autres dispositifs de politiques publiques. Ces chiffres contrastent néanmoins avec la faiblesse du poids des OGAF dans les aides financières totales, et démontrent le décalage entre le discours sur le développement durable et la permanence des approches sectorielles.

Au-delà des volumes financiers engagés et de l'ampleur du déploiement de l'outil, l'analyse des étapes obligées de la mise en œuvre d'une OGAF permet de souligner les tensions qui traversent les choix de politiques rurales.

Le point de départ : une demande politique de l'équipe municipale

L'opération OGAF/OCDL est censée démarrer à partir d'une volonté exprimée au niveau local. Cela pourrait sous-entendre une volonté rattachée aux besoins des populations locales, mais ce n'est pas vraiment le cas en Nouvelle-Calédonie. La demande part généralement de l'équipe municipale, plus précisément d'une volonté politique du maire. Selon l'avis des acteurs enquêtés, les besoins des populations locales sont souvent « *instrumentalisés* » ; par la mairie pour attirer des financements plus conséquents ; par la province pour exécuter son budget pluriannuel. En effet, si les opérations OGAF/OCDL portent sur des enveloppes financières faibles à l'aune des aides « filières », les montants ne sont pas négligeables par rapport aux réalités financières communales.

Cette « *instrumentalisation* » est souvent révélée par la façon dont l'association loi 1901, en charge de la gestion de l'opération, est créée. L'enquête de terrain met en évidence que ces entités ont à la base une vie associative faible et une dynamique assez artificielle. Elles sont souvent composées d'abord d'adhérents visant à mettre en place leurs projets personnels ou ayant des attachements politiques avec l'équipe municipale.

Les acteurs participants à la première étape d'une OGAF sont donc la mairie et Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, souvent représenté par la Direction de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement (DAFE, service de l'Etat). La mairie sollicite l'opération formellement, la DAFE fait l'analyse des objectifs et des possibilités de financement, contactant notamment les autres partenaires financiers (la province et l'ADRAF) et fait, ensuite, un appel d'offre pour la réalisation d'un état de lieu de la commune : le diagnostic.

La propension des acteurs locaux à la concertation est la plus forte au moment de cette première étape. Il s'agit principalement d'identifier un objectif global pour l'opération construit autour d'un intérêt partagé. Les financements sont prévus à la base dans le cadre des Contrats de Développement Etat-Province et justifiés par l'objectif de « rééquilibrage » et la stratégie de « développement local ». L'évolution majeure constatée concerne l'inversement des logiques de l'offre et de la demande de financements, puisque l'Etat ne vient plus offrir aux communes une OGAF, mais il attend qu'elles en demandent.

Le diagnostic : un état de lieu ou une dynamique participative ?

Marie-Rose Mercoiret et al. (1999) soulignent que « *l'appui méthodologique à des démarches de développement local pourraient concerner notamment la réalisation de diagnostics concertés qui permettraient de faire « l'état des lieux », de procéder à des*

études complémentaires, d'identifier les demandes, etc. Conduits par les animateurs des dynamiques locales existantes, ces diagnostics devraient associer la population de la zone concernée, les services provinciaux apportant un appui méthodologique et une expertise sectorielle dans leur domaine de compétence. »⁵⁷. Neuf ans après, notre enquête de terrain constate que cette recommandation n'a été prise en compte que très partiellement. Selon les acteurs enquêtés, surtout ceux qui participent plus activement des opérations OGAF/OCDL, comme la cellule d'animation de l'association et le Département de Développement Local de la DDEE, nous ne pouvons pas affirmer que les diagnostics réalisés jusqu'à présent ont été capables de créer une dynamique participative. Cette idée est aussi renforcée par une analyse comparée des diagnostics qui met en évidence un manque d'information sur les méthodes participatives mise en place, tel que la fréquence des réunions collectives, l'approche des enquêtes, les outils de participation employés, etc.

Nous constatons aussi, par le biais des enquêtes, que l'idée de participation est appréhendée de manière très différente par les acteurs impliqués. Cette différenciation sert parfois à justifier l'absence d'une approche méthodologique, de mise en place de dialogue et des espaces de concertation pendant la réalisation de diagnostics et même de la nécessité d'appropriation concrète de l'outil par les populations locales. Le diagnostic reste une étape d'identification des enjeux principaux de la commune, de construction d'une maquette financière et de vulgarisation de l'opération auprès des populations locales.

Les avis des acteurs enquêtés sur le diagnostic restent contradictoires par rapport à la prise en compte du diagnostic comme point de départ des opérations OGAF/OCDL. Certains considèrent qu'il devrait être le « point zéro » pour l'élaboration du plan d'action, pour l'animation et aussi pour l'évaluation de l'opération, a posteriori. D'autres considèrent que le diagnostic sert à orienter l'association loi 1901 et la cellule animation, mais que le démarrage de l'OGAF se fait au moment de l'arrivée du chef de projet. Un autre point fréquemment souligné par les acteurs concerne la possibilité d'envisager une approche participative des diagnostics sachant qu'il y a un manque de formation généralisé sur ces méthodologies et que entre le diagnostic et l'arrivée du chef de projet, une pause s'installe et l'éventuelle dynamique participative créée a du mal à se maintenir.

Finalement, un troisième constat met en évidence la difficulté des diagnostics à appréhender l'évolution des enjeux locaux identifiés. L'état de lieu réalisé est comparé à une photo figée de la réalité de la commune, alors même que tout le monde s'accorde à reconnaître la force et l'ampleur des changements socioéconomiques à l'œuvre.

Dans une logique de développement durable, où la dimension temporelle de long terme est prise en compte, le diagnostic semble jouer un rôle important d'implication des acteurs locaux, notamment grâce à la cellule d'animation de l'OGAF. La difficile adaptation entre objectifs et réalité du terrain est traitée parfois dans le temps. A Hienghène, par exemple, le diagnostic a duré six mois et à Houailou, treize mois. Tous les deux ont eu suffisamment de temps pour accomplir leurs objectifs, mais aucun n'a réussi à créer une véritable dynamique participative.

⁵⁷ Marie-Rose MERCOIRET et al , « Dynamiques rurales et développement régional dans la province nord de Nouvelle-Calédonie », CIRAD TERA, n° 28, 1999, p.216

L'association loi 1901 : le noyau dur de l'opération de développement local

La mise en forme de l'OGAF/OCDL a comme point central d'articulation la création d'une association loi 1901. Cette association est composée de promoteurs de projet ruraux, de volontaires voulant participer au montage des dossiers de demandes de subvention aux projets communautaires et d'une cellule d'animation coordonnée par un chef de projet. Le moment de création de ce tissu associatif et de recrutement du chef de projet, généralement une personne venue de l'extérieur avec une formation supérieure, est considéré pour la plupart des acteurs enquêtés comme le point de départ de l'opération. L'association est l'acteur responsable du pilotage global de l'opération et de son exécution.

Les avis sont très divers sur l'opportunité d'une association de ce type pour accueillir une opération de développement local en Nouvelle-Calédonie. Cette diversité témoigne de controverses qu'il convient de préciser. Le statut juridique n'est d'abord pas considéré par tous les acteurs comme étant adapté aux objectifs des opérations. Certains lui préféreraient des coopératives de commercialisation ou des syndicats mixtes. Ensuite, la prise en compte de groupes associatifs locaux déjà existant et engagés dans la construction d'une dynamique participative est considérée par certains comme un atout à explorer, alors que pour d'autres il peut-être un obstacle. Finalement, l'association n'est pas toujours représentative des intérêts communs, mais plutôt des réactions opportunistes de certains promoteurs potentiels qui veulent comprendre la logique de distribution de subventions pour faire avancer leurs projets personnels. Cela n'est pas totalement incohérent avec la démarche initiale de mise en place des OGAF/OCDL, qui part d'une demande officielle de la mairie non nécessairement justifié par l'intérêt de regrouper des agriculteurs et des entrepreneurs locaux. L'association se crée, donc, sous l'impulsion des partenaires financiers, avec une base associative étroite et très artificielle. Selon certains acteurs, on rate ici l'opportunité de générer une adhésion massive et une dynamique participative « *dès le départ* ».

Les sources de financement

Le financement des OGAF/OCDL passe par différents partenaires et donc par des procédures administratives différentes. L'Etat, par le biais de l'Adraf et du CNASEA, la province Nord et les mairies sont les principaux bailleurs. L'argent n'est pas mis à disposition d'un seul coup, ni versé régulièrement selon un calendrier prévu préalablement ; il est débloqué au fur et à mesure de besoins et de demandes de l'association de développement local. Comme les procédures comptables et financières ne sont pas homogènes, loin de là, l'association passe une bonne partie de son temps dans une bureaucratie dont la taille est disproportionnelle par rapport aux montants dégagés.

Le montant des budgets des OGAF/OCDL est, nous l'avons vu, important vis-à-vis des économies et sociétés locales visées, mais résiduel dans les budgets publics calédoniens et français. L'état n'est d'ailleurs jamais le pilote de l'OGAF/OCDL ; il joue un rôle « d'arbitrage » dans les décisions d'investissement. Les budgets des contrats de développement sont sous la gestion de la province et des mairies, apparaissent dans les maquettes financières associés à ces partenaires. Une fois qu'une action est réalisée et une dépense est faite par l'association locale, une procédure administrative se met en place

entre les collectivités territoriales et la DAFE pour que la dépense soit comptabilisée dans les CD. Au fil des comptes, une partie du budget de l'opération ne passe pas par les caisses de l'opération apportant de nouveaux sens au développement local.

Les perspectives de développement durable : la formation, l'évaluation et l'après-OGAF

Un des objectifs principaux des opérations de développement local est la mise en place d'une dynamique de participation capable de favoriser l'appropriation des instruments et des outils de politiques publiques par les populations locales. Cet objectif mérite une attention toute particulière en termes de moyens humains et financiers et de temps consacrés. Dans les OGAF, la dynamique inaugurée par le diagnostic se développe au cours de la phase de « pré animation » dont le but est de préparer le terrain et de mettre en place l'association en charge de la gestion de l'opération.

L'enchaînement de ces étapes peut favoriser la consolidation de la dynamique participative et l'accomplissement des objectifs associés. Néanmoins, sur le terrain nous constatons une discontinuité entre ces étapes, et une perte de dynamisme entre le diagnostic et le démarrage de l'opération, phénomène connu localement par « effet soufflet », ou « gonflage / dégonflage ». Le laps de temps entre le diagnostic et l'arrivée du chef de projet en charge du pilotage de l'association est d'environ six mois.

Le processus créateur d'une dynamique de participation pendant une opération de développement local repose aussi sur la capacité du projet à inciter des réflexions sur les changements du contexte local. Ces réflexions sont essentielles à la décodification des enjeux et des problématiques, puis à leur recodification vers des objectifs, des stratégies et des actions. C'est un processus de traduction nécessaire. *« Les agriculteurs, comme la plupart des gens, ne peuvent agir sur le contexte lui-même. Dans le Cantal, la fonction des groupes a été de les aider à trouver des réponses aux situations qui leur font problème au regard des changements imposés par ce contexte. Il s'est agi par là de favoriser une marge de choix plus importante possible, en modifiant, au travers de la réflexion, la perception qu'ont les agriculteurs d'un contexte global, ou du moins de ses effets, et d'y reconnaître leurs marges d'initiatives »* (RUAULT, 1996).

La principale conclusion de l'évaluation globale des OGAF réalisée en 2001 est que dans le contexte socio-économique particulier de la Nouvelle-Calédonie, *« il est clair que, pendant la durée d'une OGAF, on ne peut prétendre transformer de façon radicale les pratiques techniques et les comportements économiques des ruraux. En revanche, une OGAF est très utile pour renforcer une dynamique préexistante ou pour favoriser son émergence ; la consolidation de la dynamique locale demandera cependant ensuite des appuis spécifiques, dans la durée, qui pourront être fournis par les dispositifs institutionnels pérennes qui existent dans le Territoire »* (DJAMA et al 2001).

L'OGAF, souvent de fait orientée par des objectifs de marchandisation d'une société non marchande, peut effectivement avoir une prétention d'imposer de nouveaux modes de vie. Les enquêtes réalisées dans le cadre de cette étude montrent une réaction qui les ruraux ont cependant plutôt envie de garder leur mode de vie non-marchand ou étendre marginalement leur production agricole à finalité marchande. Or, aucune mesure plus

adaptée à un contexte socio-économique non marchand n'est mise en place et la plupart des acteurs reconnaît la véritable difficulté de concevoir des instruments de politiques publiques orientés par des valeurs autres que l'accumulation, la maximisation de la production, l'insertion aux marchés telles que la solidarité, la collectivité, etc.

De même, les dispositifs institutionnels pérennes existant en province Nord sont plutôt des guichets dont l'objectif est la circulation et l'accumulation monétaire. Force est de constater à l'heure actuelle une évolution des réflexions sur le dualisme, avec un questionnement très fort de « l'assistanat », préalable pour repenser la logique des aides. Il ne s'agit pas de supprimer radicalement les subventions d'appui aux activités rurales, ni d'avoir une vision trop cloisonnée des contextes marchand et non-marchand. Un regard sur la frontière permet au contraire de voir ce qu'il existe d'un côté et de l'autre pour comprendre comment les ressorts des succès et des échecs des interactions.

Une deuxième conclusion de l'évaluation de 2001 souligne que *« l'OGAF est une occasion privilégiée pour renforcer la capacité des ruraux à prendre la parole, à proposer, à négocier des programmes d'action qui les concernent et à les mettre en œuvre. Il est clair que ces évolutions supposent du temps ; les moyens mis en place dans le cadre d'une OGAF peuvent grandement contribuer à accroître la participation des producteurs au plan professionnel »* (DJAMA et al 2001).

Le temps et les moyens sont deux éléments très présents dans la réflexion sur la durabilité. L'OGAF étant une opération de durée déterminée, ayant un horizon temporel de quatre ou cinq ans, elle n'a a priori pas vocation à être un instrument de développement durable, mais elle peut modifier les termes du débat sur la durabilité. Par ailleurs, si l'objectif principal de l'OGAF est l'instauration d'une dynamique participative et de développement dans le temps long, la réflexion sur l'après-OGAF doit accompagner tout le processus depuis le début, c'est-à-dire la réalisation du diagnostic.

Or, notre enquête de terrain confirme la remarquable faiblesse du débat sur l'après-OGAF et une difficulté à établir le point zéro de référence pour mettre en place une évaluation de l'opération.

Les acteurs en action dans les forums et arènes : deux exemples issus des OGAF

La concertation des acteurs dans la mise en œuvre des OGAF et du CODEV-PN se déroule la plupart du temps de manière informelle, par des appels téléphoniques, des rencontres occasionnelles dans les lieux publics, etc. Tout le monde se connaît et se reconnaît, notamment par la couleur et la marque de sa voiture. Cette dynamique d'interaction informelle, est paradoxalement marquée par des conflits d'intérêts (habituels dans une jeune institution en construction), par des identités rurales et urbaines assez contrastées, mais par une prédominance d'idées occidentales métropolitaines, et surtout par un manque d'interaction et une difficulté remarquable de communication. Dans ce scénario global, trois arènes institutionnelles formalisent les débats : le comité technique, la commission OGAF/OCDL, la commission de développement économique.

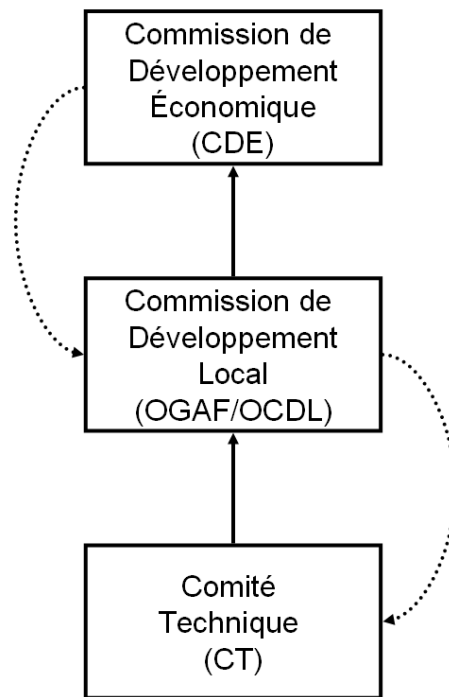


Figure 1 : Arènes de débats institutionnalisés

Le Comité technique

Le Comité Technique (CT) est l'espace de concertation le plus proche des enjeux quotidiens des agriculteurs et promoteurs de projets ruraux. Il est organisé et animé par l'association (loi 1901) en charge du pilotage de l'opération de développement local. Au-delà du chef de projet, des membres de l'association et des représentants des communautés locales (par secteurs d'activités, agriculture, pêche, tourisme, artisanat, etc.), participent au CT les animateurs communaux, les techniciens provinciaux et les représentants de la mairie (normalement le maire et adjoints). C'est un lieu de dialogue sur les enjeux de la réalité du développement à l'échelle micro locale, un moment privilégié pour l'instauration d'une démarche de participation. Pourtant, cette arène n'est pas partagée et utilisée de la même façon par tout le monde. En premier lieu, le manque d'outils et de techniques de participation lors des réunions ne favorise pas l'expression et l'échange ; le temps de parole accordé, le rythme d'avancement de l'ordre du jour et les différentes conceptions des modes d'interaction entre kanak, caldoches et français est aussi un facteur relevant. Ensuite, l'objectif de participation et d'échange s'efface le plus souvent rapidement par l'objectif plus pragmatique de présenter et d'approuver les dossiers de demande d'aide. Ce dilemme ne peut pas être compris hors du contexte institutionnel et temporel de l'opération. Parce que l'opération est de courte durée (4 ou 5 ans), l'urgence est de faire vite avancer la compréhension des mécanismes bureaucratiques et techniques pour voter les subventions et exécuter le budget. La lourdeur et la lenteur des procédures administratives derrière un dossier CODEV et sa difficulté d'appréhension par la plupart des populations concernées font que leur internalisation collective et individuelle prend un temps considérable. Par suite, l'idée qu'il faut avancer vite car « *il nous reste peu de temps* » est toujours rappelée par quelqu'un. Le calendrier ou l'idée d'un plan d'action sont

souvent avancés par le leader. La participation, l'innovation et d'autres débats de fond⁵⁸, notamment sur les légitimités démocratique et participative, ne trouvent pas leur place spontanément.

Les dossiers de demandes déjà instruits par les techniciens de la province Nord sont présentés devant le Comité Technique afin d'avoir l'avis des représentants des populations locales. Il s'agit de présenter les informations personnelles du promoteur (le nom, le sexe, l'âge, le lieu de résidence, l'activité économique, etc.) et les informations techniques et financières du projet. Tout se passe dans une ambiance en apparence décontractée et caractéristique d'un espace de proximité et de voisinage où « *tout le monde connaît tout le monde* ». Les intérêts sont divers, mais se scindent en trois groupes : appréhender les secteurs économiques en évolution, identifier les conflits et opportunités foncières⁵⁹, et comprendre la mécanique de la maquette financière.

La plupart des projets sont individuels et à objectifs non-marchands. D'autres, d'envergure collective, sont proposés par l'association en charge de l'OGAF/OCDL, selon les axes du diagnostic. Une dynamique de concertation se développe autour de l'apprentissage de l'administration des dossiers : cahiers des charges, appels d'offre, techniques de négociation et autres procédures. La plupart des dossiers présentés est approuvée à l'unanimité, sans beaucoup de débat. Lorsqu'il y a un dilemme, d'ordre technique ou personnel, la discussion est souvent polarisée entre deux ou trois médiateurs.

L'avis du Comité Technique (CT) sur les dossiers de demande d'aide est consultatif. La décision finale revient à la Commission de Développement Economique (CDE) ou au Bureau Exécutif (BE) de la province. Entre ces deux instances la commission OGAF/OCDL cherche à favoriser la concertation entre les échelles institutionnelles du développement, notamment entre la province et les communes. Le chemin ascendant que parcourent les dossiers ne trouve pas de correspondance descendante. Il n'y a pas de possibilité de feedback et les instances locales (membres du CT) ont peu d'information sur l'évolution des débats sur les projets au niveau des élus. A part une réponse finale simple, positive ou négative, peu de concertation formalisée existe entre CDE, BE et les deux instances ci-dessus. Des évolutions sont néanmoins en cours, orientées par la formalisation des réponses, sur le pouvoir décisionnel des instances et sur la recherche de méthodes de travaux plus simples.

La question de l'apport financier du promoteur paraît centrale dans la dynamique, et souvent articulée à des questions de temps. Selon un technicien caldoche, « *pour les kanak, l'idée de temps n'existe pas. Quand on demande s'il lui est possible de constituer un apport personnel, la réponse est « oui », mais le délai indéfini* ». Selon un animateur kanak, « *un européen m'a dit qu'il fallait gagner du temps, mais je n'ai pas compris pourquoi, ni où mettre le temps qu'on aurait gagné. Ici, le temps nous appartient* ». Au final le rythme occidental s'impose tout en créant des temporalités hybrides associées à une sorte de

⁵⁸ Les questions ne manquent pas qui pourraient être débattues : insertion des jeunes, soutien scolaire, l'avenir de la commune après l'opération et autres enjeux associés plutôt à la dimension sociale et temporelle du développement durable, etc.

⁵⁹ L'assise foncière (exigée par la province) est accordée par les autorités coutumières.

dilatation du « présent » et à une difficulté de cerner les limites du « non-présent ». Dans le quotidien financier en tribus, cela se traduit par une faible propension à épargner et comme la circulation monétaire est déjà restreinte, constituer une réserve numéraire personnelle est un véritable défi.

Face à cet enjeu, une stratégie innovatrice a été mise en place au sein de certaines OGAF : un compte bancaire supplémentaire est souvent créé pour permettre d'encaisser des petites sommes apportées irrégulièrement par les adhérents. Ce mécanisme permet d'assurer les « *apports financiers personnels* » des futurs promoteurs. L'enjeu principal est de permettre de faire avancer les dossiers de demande d'aide par les instances supérieures (Commission OGAF/OCDL et CDE), pendant que l'apport personnel est en train de se constituer. Les dossiers dans cette situation reçoivent un « *avis sur réserve* » et font généralement plusieurs allers-retours entre les promoteurs et les fonctionnaires de la province. Le temps estimé entre l'approbation du dossier dans le CT et la délibération de la province est de trois mois.

Le défi est globalement de trouver une méthode de travail adaptée à un contexte d'action collective très particulier, où les institutions coutumières, françaises, provinciales et communales sont parfois en situation de confrontation. L'incompréhension est souvent grande entre la rigueur et parfois la longueur des procédures d'instruction et de gestion des dossiers et la nature même des dossiers⁶⁰ ; entre la normalisation de ces procédures et le besoin d'adaptabilité et de souplesse à des réalités de terrain complexes et en changement rapide. Des questions se posent donc sur la place et les moyens d'action des agriculteurs sur la mécanique bureaucratique, et sur l'adaptation, au final, de l'offre publique de développement aux formes d'agriculture mises en œuvre dans les tribus.

Un autre enjeu est la mise à disposition du foncier. La complexité des questions foncières contraste avec la simplicité apparente du document à fournir « *l'autorisation foncière sur terre coutumière* ». Créée par l'ADRAF avec l'objectif de s'assurer que le promoteur du projet soit bien « chez lui », cette autorisation doit réunir les signatures des chefs des tribus, des clans et des familles. Pourtant, le débat n'est pas clos sur qui doit signer quoi et pourquoi. D'un côté, il y a un intérêt à rendre la procédure plus sûre. De l'autre côté on cherche à lui accorder plus d'agilité et de flexibilité. Dans un troisième groupe, on insiste sur la légitimité coutumière. Coutume et bureaucratie se côtoient, cherchant leurs places et créant des hiérarchies hybrides. Sans pouvoir régler les enjeux fonciers, les opérations OGAF/OCDL proposent des solutions administratives adaptatives, créant par exemple une hiérarchie qui associe les profils des projets aux exigences en termes d'autorisation coutumière. Deux autres questions sont posées : quel niveau de priorité accorder à la résolution des questions foncières et coutumières ? Comment rendre les autorités coutumières partenaires des autres acteurs du dispositif OGAF/OCDL ?

La commune, à travers ses représentants politiques, joue un rôle important dans l'OGAF/OCDL et pas uniquement pour représenter l'échelle d'action du dispositif. Les élus municipaux et la mairie sont les représentants des populations locales et manifestent au départ leur intérêt par l'OGAF/OCDL. Au cours de sa mise en œuvre, ils donnent le ton de

⁶⁰ Souvent dans une opération OGAF/OCDL, il s'agit d'un « *kit vivrier* » à finalités non-marchandes.

l'orientation de l'opération et essayent de s'imposer et de changer les rapports de force entre les divers acteurs en concertation. L'analyse de l'ensemble des OGAF/OCDL montre une différence de l'appropriation de l'instrument selon la façon dont la demande de l'opération est faite et prise en charge par l'équipe municipale. De fait, les OGAF sont clairement des lieux d'apprentissage pour le niveau communal, qui est amené dans un futur proche à avoir des responsabilités et compétences de plus en plus larges.

La commission OGAF/OCDL

Les commissions OGAF/ODCL se situent dans un niveau intermédiaire entre le comité technique et la commission de développement économique. L'ordre du jour est défini a priori par le Département de Développement Local de la Province et l'association locale (loi 1901) en charge du pilotage de l'opération de développement local. Au-delà de ces deux acteurs, participent à cette arène des représentants de la mairie, de l'Antenne de la DDEE (selon la zone géographique de l'opération), des autorités coutumières et du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie (préfet ou sous-préfet et DAFE) et de l'Adraf. Cette arène est l'espace privilégié de rencontre des enjeux associés aux besoins des promoteurs de projets (bottom) et des priorités de l'échelle d'orientation et de prise de décisions politiques (élus et direction DDE-E). La démarche participative et la dynamique de développement créées autour de l'association locale sont les objets au centre des débats. L'intérêt principal et plus consensuel est la structuration des filières économiques. Les idées et les thématiques discutées se structurent autour de deux grands axes : l'animation et la commercialisation. Le premier concerne la gestion de l'opération de développement local, ce qui inclut sa gestion financière, la coordination des partenaires financiers, la formation des fonctionnaires de l'association, le renforcement des capacités des promoteurs de projets, la participation et l'appropriation de l'outil associatif par la population, la construction de réseaux internes et externes et l'insertion des jeunes. La question de la mise en marché s'intéresse aux stratégies de gestion des coûts et de marketing, à la comptabilité, aux stocks et équipements, à l'image de l'association et au rôle de son personnel. Le débat est inauguré par l'association locale qui expose l'avancement de l'opération, la réalité du contexte local, ses enjeux, ses dilemmes et ses priorités. La parole circule librement et la polarisation des idées et des groupes d'intérêts est très présente. L'Etat, ayant un rôle dit « d'arbitrage » intervient ponctuellement pour organiser le débat et surtout fait la conclusion en exposant ce qui a été débattu et posant directement les points de blocage sur lequel il faut agir.

La question foncière est la plus polémique et celle qui prend plus de temps dans le débat. Pour certains, l'opération de développement local, à travers notamment l'aide publique au développement apportée par le CODEV-PN, sert à réorganiser le foncier communal ; pour d'autres ce n'est pas du tout son bût et finalement on soulève l'idée de consulter les autorités coutumières qui sont aussi mitigées. Après des débats divergents, une sorte de consensus contradictoire, d'ordre pragmatique, se fait autour d'un document administratif, « l'autorisation foncière », dont l'objectif majeur est d'assurer que les projets subventionnés ne soient pas bloqués. Cette conception opportuniste de l'opération de développement local est encore une fois justifiée par le délai temporel : « *il faut être plus efficace* », « *il faut avancer plus vite* », « *on n'a pas trop de temps* », « *l'opération a un laps de temps court* ».

Concrètement, si un conflit important apparaît sans solution évidente, le problème finit dans les mains des autorités coutumières. L'idée de flexibiliser les autorisations foncières s'associe à l'idée de mettre en place « deux poids et deux mesures » et du fait que certains promoteurs cherchent leur légitimation foncière à travers un projet CODEV-PN. En tout cas, l'implication de ces promoteurs considérés « en conflit » rend plus claires les besoins des populations locales, les zones géographiques pour lesquelles la question foncière est problématique et favorise l'action des institutions responsables. Le rencontre entre le « développement » et la « coutume » par le biais de l'OGAF met en évidence les enjeux fonciers et ébauche de nouvelles solutions hybrides. L'OGAF permet indéniablement d'offrir un lieu de débat utile à l'ADRAF et aux autorités publiques quant à l'évolution de la question foncière.

La participation de l'ADRAF est centrale. Cette institution est à l'origine de ces opérations en Nouvelle-Calédonie depuis qu'elle a été replacée sous la tutelle de l'Etat au moment de la provincialisation⁶¹. Vingt ans après, le débat sur le rôle et le champ d'intervention de l'ADRAF persiste et s'associe à des idées comme la mise en place d'un « comité de concertation », d'une « approche partenariale », de la participation et de la légitimité des autorités coutumières. Tout le monde se protège en se cachant derrière le besoin de prendre des précautions par rapports aux enjeux à l'échelle micro-locale.

Conjointement à la thématique foncière, l'autre question de fond importante est la dynamique de participation et d'appropriation du dispositif de développement local par les populations locales. C'est un aspect central dans la réflexion sur l'avenir de l'opération après l'échéance de sa durée prédéterminée, ce qu'on appelle localement la phase « après OGAF ». Très peu de débats sont actuellement en cours sur le sujet. La participation de la population locale dans la conception de l'opération et dans son déroulement est assez restreinte et dépend fortement de l'implication de l'association locale dans cette démarche. L'héritage des dynamiques créées par le diagnostic et le temps disponible de la cellule animation de l'OGAF sont des facteurs clés. Les résultats des diagnostics sur ce point restent mitigés et les outils pour mettre en place une dynamique participative ne sont pas formellement prévus dans le dispositif, mais peuvent être recherchés et mis à disposition de l'association. La formation des acteurs impliqués est un investissement incontournable et assez souvent négligé. Le manque de temps disponible pour ces activités montre qu'elles ne sont pas toujours prioritaires ou que les acteurs ne sont pas forcément intéressés pour s'y impliquer ; ils jugent la posture complexe, difficile, délicate et incertaine. La conception de la participation, les stratégies mises en place et le mode d'action sur cet aspect du développement local demeure le point le plus sensible des opérations OGAF/OCDL en province Nord. C'est du reste sur ce critère que le dispositif est désigné comme pouvant relever du développement durable, alors même que les différences sont remarquables entre les façons d'appréhender ce sujet, le niveau de priorité qui lui est accordé et les actions concrètes mises en place sur le terrain.

⁶¹ La période l'ADRAF « territoriale » reste un souvenir douloureux. Au cœur des Evénements, elle a servi d'instrument à la classe politique caldoche pour ralentir le processus de la réforme foncière, justifiant son transfert à l'Etat (désormais fort de son rôle d'arbitre) dès la signature des Accords de Matignon-Oudinot.

Nous l'avons vu, les conflits d'intérêts sur l'approche participative et sur d'autres questions de fond sont souvent évacués dans les commissions au profit de débats plus pragmatiques sur les dossiers de demandes d'aide. Le processus de montage, instruction et validation de ces dossiers, considéré comme une des priorités pour accomplir l'objectif de structurer les filières prend beaucoup de temps des opérations OGAF/OCDL et des débats au sein des commissions. Or, nombre de dossiers méritent une grande attention de part leur caractère novateur. Ils présentent des défis et parfois des risques s'ils ne reposent pas sur un socle collectif solide et ne s'inscrivent pas dans une véritable dynamique participative. Le pragmatisme pousse parfois à la précipitation, justifiée encore une fois par la contrainte temporelle et le dilemme occidental entre perdre et gagner du temps. Comme toujours, un référentiel temporel s'impose et dans le cas de l'OGAF/OCDL c'est celui de la durée de l'opération (4 ou 5 ans). Derrière le débat sur la contrainte temporelle et les divergences de conception du « temps », très présent en commission et chez les acteurs en dehors de la salle, d'autres enjeux d'ordre financier et personnel s'ajoutent, qui participent des conflits d'intérêts.

Conclusions

Le développement durable fait une entrée très tardive dans les débats sur le développement en Nouvelle-Calédonie, plus de 10 ans après le sommet de la Terre de Rio. Si la situation géopolitique de cet archipel du Pacifique Sud peut en partie l'expliquer, c'est surtout dans sa trajectoire politique qu'il faut chercher les raisons de ce « retard ». Cette colonie de peuplement française depuis 1853 possède un sous-sol riche en nickel, qui a entretenu l'intérêt de la métropole et impulsé un modèle économique doublement rentier : rente minière et, plus tard, pour contrôler le nickel et affirmer la présence française, rente administrative via une logique de transferts publics. Par suite, la Nouvelle-Calédonie est globalement restée en dehors des référentiels globaux. Le libéralisme économique n'y a jamais été dominant, alors même que l'imaginaire pionnier, par essence libéral, traverse l'histoire du Pays. L'Etat français, pour assurer sa présence, a maintenu un niveau d'intervention conséquent, de même que les collectivités locales, investies de larges compétences à partir de 1989. Les collectivités présidées par des partis indépendantistes ont en particulier développé des politiques de développement volontaristes dans une logique de réparation, en bénéficiant d'importants transferts, implicitement donnés au titre d'une réparation historique.

Ce volontarisme permis par la double rente minière et administrative, débouche pour le monde rural et à partir de 1989, sur la structuration progressive de deux corpus de développement disjoints, d'un dualisme institutionnalisé. D'un côté une agriculture européenne, s'inspirant du modèle français de l'exploitation familiale marchande, trouve dans des aides par filière et par les prix, les moteurs de son intensification et de sa modernisation. D'un autre côté une agriculture de tribu, pour laquelle les fonctions non marchandes (entretien des liens sociaux et autoconsommation) dominent les fonctions marchandes, bénéficie de projets de type « développement local ». L'ensemble trouve cohérence dans la logique de destin commun, qui permet finalement à chaque modèle de cohabiter, surtout tant que les ressources publiques sont suffisantes au financement de chaque corpus.

Dans ce contexte peu de place est laissée au développement durable, mais force est de constater que les représentations locales du référentiel de durabilité vont plutôt vers le développement local et les valeurs sociales, voire environnementales qu'il véhicule, plutôt que vers les politiques d'intensification de l'agriculture plus strictement marchande. Nos travaux montrent que, plus récemment et de plus en plus, le développement local, dès lors aussi articulé aux grands projets structurants (et notamment les projets miniers), exprime une version calédonienne du développement durable, inscrite dans les mots d'ordre des Accords politiques de Matignon et de Nouméa.

Si le développement local est assimilé progressivement au développement durable, c'est surtout à cause de sa dimension participative, et parce que les valeurs qu'il entend défendre sont étroitement reliées à l'avenir politique et statutaire du pays. Les résultats d'enquête montrent ainsi la prédominance de cette perception politique de la durabilité, au détriment d'une perception environnementale. Il y a là un paradoxe entre certains

discours, qui placent l'environnement au cœur du développement durable et sont largement relayés et médiatisés, et la traduction en actes des orientations politiques, qui ne se déploient pas dans le secteur de l'environnement, mais plutôt dans celui de l'économie. Ainsi ce n'est pas tant l'articulation effective des trois dimensions du développement durable qui fait qu'un dispositif est perçu dans le référentiel du développement durable, mais plutôt sa capacité à créer du débat et à relocaliser les stratégies de développement.

Il est intéressant aussi de noter que les principaux instruments perçus comme pouvant relever du développement durable soit occultent une partie du monde rural (les OGAF qui ne s'adressent pas à l'agriculture européenne marchande), soit entretiennent le dualisme institutionnel (le CODEV fournit une offre d'aide duale, en séparant les projets « traditionnels » et les projets « d'entreprise »). Une fois encore, le développement durable est plutôt mobilisé dans les discours afin de légitimer ex post des pratiques soumises au contexte politique et en phase avec des référentiels localement construits, parfois loin de l'idéal type de l'articulation entre les trois dimensions du développement.

Le CODEV et les OGAF, déconstruits par l'analyse précise des logiques des acteurs qui les mettent en œuvre, perdent par ailleurs de leur originalité. Ils apparaissent alors comme des projets économiques classiques. C'est plutôt par les arènes qu'ils créent et animent, qu'ils permettent des innovations.

Enfin, depuis 2004, le référentiel de développement durable est en construction accélérée en Nouvelle-Calédonie et en particulier en province Nord. L'idée de développement durable apparaît pour la première fois dans la sphère politique par le biais des discours et des programmes électoraux, mais sans permettre immédiatement l'ouverture des débats. La construction / déconstruction du concept prend un peu plus de force à partir de 2008, stimulée par des intérêts divergents, dans une année qui précède les élections provinciales. L'Institut Agronomique néo-Calédonien (IAC), participe à ce processus en tant que médiateur de ce référentiel, dans divers forums et arènes qu'il contribue à animer. Sur ce « petit » territoire (d'autant plus petit si on se focalise sur la province Nord), les travaux conduits dans le cadre du programme PROPOCID, et notamment les entretiens réalisés auprès des acteurs locaux et l'organisation de 4 jours d'ateliers ayant eu une large audience sur le thème « Ruralité et Développement Durable », ont permis d'alimenter la réflexion des politiques et des personnels techniques en charge de l'animation du développement sur la question de la durabilité. Ils ont surement contribué, même modestement, à appréhender la complexité mais aussi la plasticité de la notion de durabilité et, par suite, à l'impulsion d'un véritable processus d'hybridation entre les représentations locales du développement durable et les référentiels locaux du développement (rééquilibrage, destin commun, souveraineté).

Références bibliographiques

- ADRAF (2007), Diagnostic du projet OGAF de Ouégoa – Nouvelle Calédonie, Nouméa, 76p.
- ADRAF (2006), Diagnostic du projet OGAF de Houaïlou – Nouvelle Calédonie, Nouméa, 65p.
- ADRAF (2003), Diagnostic du projet OGAF de Canala – Nouvelle Calédonie, Nouméa, 46p.
- ADRAF, (1999), La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie, ADRAF, Nouméa, 79 p.
- ADRAF, (2004), « Guide des initiatives sur terres de GDPL. ADRAF, Terres coutumières et Développement », Rencontres des GDPL, septembre 2004, 68 p.
- ANGLEVIEL Frédéric (2006), Brève histoire politique de la Nouvelle-Calédonie contemporaine (1945-2005), Editions du GRHOC, Collection Histoire calédonienne, Nouméa, 311 p.
- BELLIER Irène (2008) « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in : Vincent GERONIMI (dir.), Savoirs et politiques de développement, Paris, Ed. Karthala , 2008, p. 119-139.
- BENSA Alban et LEBLIC Isabelle, (dir.) (2000), En pays kanak. Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 368 p.
- BENSA, Alban, FREYSS, Jean, (1994), « La société kanak est-elle soluble dans l'argent ? », *Terrain*, n° 23, pp. 11-26.
- BENSA, Alban, (1990), *Nouvelle-Calédonie. Un paradis dans la tourmente*, Paris, Gallimard.
- BERARD L., CEGARRA M., DJAMA M., LOUAFI S., MARCHENAY Ph., ROUSSEL B., VERDEAUX F., eds, (2005). Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France, CIRAD-IDDRI-IFB-INRA éditions, Paris, 271p.
- BOLTANSKI, Luc, (1990), L'amour et la justice comme compétence, Editions Métailié, Paris, 382p.
- BOURDIEU, Pierre, (2004), Raisons pratiques – sur la théorie de l'action, Editions du Seuil, Paris, 245p.
- BOUARD S., SOURISSEAU JM. (2010). Stratégies des ménages Kanak : Hybridations entre logiques marchandes et non-marchandes. Natures Sciences et Sociétés.
- BOUARD, Séverine (2007), Bilan quantitatif de l'OGAF Côte Est, Institut Agronomique Calédonien, Pouembout, 57p.
- BOUARD, Séverine, D'AQUINO Patrick, SOURISSEAU, J.-M., PASCUTTO T., (2006). Enjeux sociaux, enjeux de développement : expérimentations de méthodes participatives spécifiques pour favoriser les transformations sociales et l'adaptation

- des modèles de développement à la Nouvelle-Calédonie. Koohnê (Koné), IAC, programme SRDL, 85 p. + annexes.
- BRAUDEL Fernand, (1979), *Civilisation matérielle économie et capitalisme - XV-XVIIe siècle*, Paris, Armand Colin, 606p.
- BRUNEL, Sylvie (2004), *Le développement durable*, Collection Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France, 127p.
- CHALLENGE Magazine, « Développement Durable, le grand défi calédonien », Hors série n. 95, 2008.
- CHRISTNACHT, Alain, (2004), *La Nouvelle-Calédonie. Les Etudes de la Documentation Française*. Paris, 174 p.
- CNASEA-ADASEA (1994), *Guide méthodologique de préparation des OGAF – une approche nouvelle du développement local*, Paris, 127p.
- DAVAR – Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (2006), *L'agriculture calédonienne de 1996 à 2005*, Service de l'eau et des statistiques et des études rurales, Nouméa, 120p.
- DAVAR – Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (2004), *L'agriculture calédonienne de 1994 à 2003*, Service de l'eau et des statistiques et des études rurales, Nouméa, 144p.
- DDEE, ADRAF, IAC, (2001), *Opération Groupée d'Aménagement Foncier, Projet Côte Est : Touho, Poindimié, Ponérihouen. La Recherche d'un nouveau dynamisme par l'appui à l'agriculture et à la diversification rurale*. Koné, Nouméa, 73 p. + annexes.
- DJAMA, Marcel, (2005), « La question des communautés et peuples autochtones », in Bérard L, et al. (eds), *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, CIRAD-IDDDRI-IFB-INRA éditions, Paris, pp. 49-56.
- DJAMA, Marcel, (2006), « Marchand ? Non Marchand ? L'hybridation des catégories économiques en pays kanak contemporain (Nouvelle-Calédonie) ». In : Demmer Ch. & Salaün M., (dir), *A l'épreuve du capitalisme. Dynamiques économiques dans le Pacifique*, Paris, l'Harmattan. pp. 113-128
- DJAMA Marcel, MERCOIRET, Marie-Rose, SABOURIN, Eric, (2001). *Evaluation du dispositif OGAF (Opération Groupée d'Aménagement Foncier) en Nouvelle Calédonie*. IAC-CNASEA, Nouméa, Paris. 107p.
- DJAMA Marcel, TYUIENON, Raymond, (2001). *Notes sur les marchés de proximité en Province Nord de Nouvelle-Calédonie*, IAC-CIRAD, Pouembout-Montpellier, 23p + annexes.
- Emergences conseil & développement (2007), *Diagnostic Hienghène – projet de développement local et proposition de plan d'actions*, Koné, 38p.
- Emergences conseil & développement (2006), *Diagnostic Hienghène – analyse des enjeux du développement local*, Koné, 112p.

- Emergences conseil & développement (2006), Diagnostic Hienghène – présentation des données de cadrage socio-économique, Koné, 87p.
- FREYSS, Jean (1996), « Nouvelle-Calédonie, le 'rééquilibrage' et ses contraintes », in : Colonies, territoires, sociétés, L'Harmattan, Paris, pp. 253-272.
- FREYSS, Jean, (1994), *Une économie assistée. Développement contrarié et changement social en Nouvelle-Calédonie*, Paris Tiers Monde IEDESS. Paris, 452 p.
- GABAS, Jean-Jacques (2008), « La notion de « développement », in : Yves VILTARD (dir.), Savoirs et politiques de développement, Paris, Ed. Karthala , p. 45-64.
- GABAS, Jean-Jacques (2007), « Introduction à l'analyse des politiques », Séminaire I-DEV2 Master EGDAAR, note du 16 février, Paris.
- GABAS, Jean-Jacques (2002), Nord-Sud : l'impossible coopération ?, Presses de Sciences Po, Paris, 120p.
- GAILLARD Catherine, BELIERES Jean-François, BOSC Pierre-Marie, SOURISSEAU Jean-Michel. (2010) « Evaluation du Code de Développement (CODEV) de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie ». Document de travail IAC CIRAD province Nord de la Nouvelle-Calédonie.
- GAILLARD C., SOURISSEAU JM, PESTAÑA G. (2008). Les politiques agricoles rurales en Nouvelle-Calédonie : quelles politiques de développement durable ? Document de travail du projet PROPOCID n°13/08.
- GAY, Jean-Christophe (2003), L'outre-mer français – un espace singulier, Editions Belin, Paris, 222p.
- GERONIMI, Vincent et alli. (2002), « Environnement et développement. Quelques réflexions autour du concept de « développement durable », in : MARTIN, Yves (org) et alli, Développement durable? Doctrines Pratiques Evaluations, IRD Editions, Paris, pp. 51-71.
- GUIART, Jean, (1999), Les mélanésien devant l'économie de marché. Du milieu du XIXe siècle à la fin du millénaire. Nouméa, Le Rocher-à-la-Voile.252p.
- HALL, Peter et TAYLOR, Rosemary (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », Revue française de science politique, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 469-496.
- HALL Peter (1997), « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations », dans Mark Lichbach, Alan Zuckerman (eds), Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure, Cambridge, Cambridge University Press, p.174-207.
- HALL, Peter (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State – The Case of Economic Policymaking in Britain », Comparative Politics, vol.25, n.3, avril 1993, pp. 275-296.

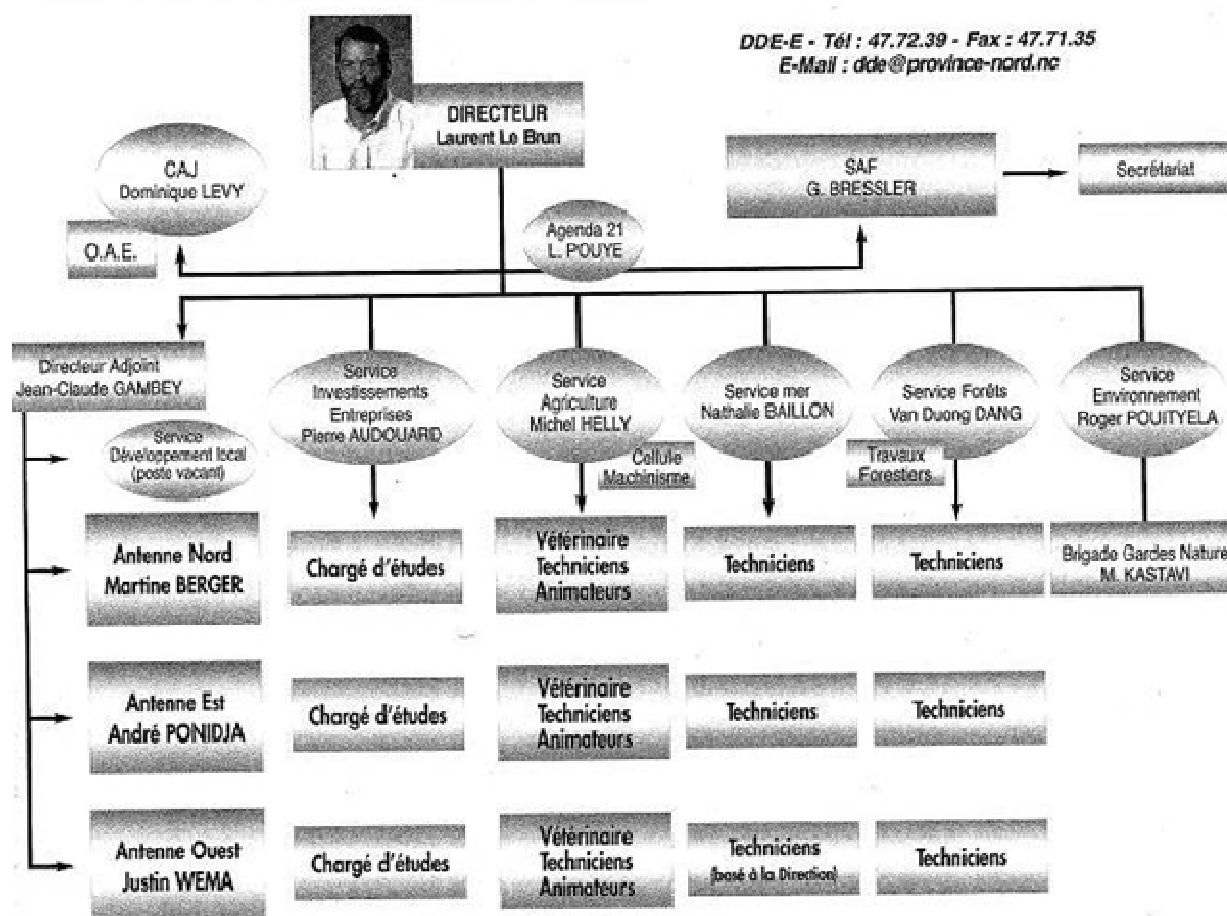
- Haut Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Province Nord, 1989. Contrat de développement Etat/Province Nord 1990-1991-1992, 64 p.
- Haut Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Province Nord, 2000. Contrat de développement 2000-2004 entre l'Etat et la Province Nord, 52 p.
- HOUÉE, Paul, (2001) Le développement local au défi de la mondialisation, Questions contemporaines, L'Harmattan, Paris, 250 p.
- ISEE et DAVAR, 2004. RGA 2002 - Inventaire agricole communal Province Nord. Nouméa, 101 p.
- ISEE, 2002. Panorama des communes - Province Nord. Notes et documents n°85, 42 p.
- ISEE, 2005. Tableaux de l'économie calédonienne 2004, Nouméa, 196 p.
- ISEE, (2007), Tableaux de l'économie calédonienne édition 2006, Institut de la statistique et des études économiques, Nouméa, 271 p.
- ITSEE, (1993). RGA 91 - Inventaire agricole communal. Nouméa, 86 p.
- LASCOURMES Pierre (1990), notamment L'Eco-pouvoir, environnements et politiques, La Découverte, 1994, ou « Normes juridiques et politiques publiques », L'année sociologique, 40, p. 43-51
- LEBLIC, Isabelle (1993), *Les Kanak face au développement : la voie étroite*, Nouméa-Grenoble, ADCK-PUG, 412 p.
- LEENHARDT, Maurice (1971), *Do kamo. La personne et le mythe dans le monde mélanésien*, Paris, Gallimard, 314 p.
- MAHONEY, James (2001), « Path-Dependent Explanations of Regime Change : Central America in Comparative Perspective », *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n. 1, pp. 111-141
- MANCÉBO, François (2006), *Le développement durable*, Armand Colin, Paris, 269p.
- MARTIN, Yves (org) et alli (2002), *Développement durable? Doctrines Pratiques Evaluations*, IRD Editions, Paris, 349p.
- MEIER, Gerald et STIGLITZ, Joseph (dir.) (2002), *Aux frontières de l'économie du développement – le futur en perspective*, Banque Mondiale, Editions ESKA, Paris, 2002
- MERCOIRET, Marie-Rose, DJAMA, Marcel, BOSC Pierre Marie, FAYE B., LOSCH, Bruno, TOUTAIN B., YUNG J.-M., FAUGERE E., (1999). *Dynamiques rurales et développement régional dans la Province Nord de Nouvelle-Calédonie*, CIRAD TERA n°28/99, 225 p. + annexes.
- MULLER Pierre (2006), « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses Sciences Po, 2ème édition revue et corrigée, pp. 372-378.

- MULLER, Pierre, (1990), Les politiques publiques, Collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris, 127p.
- Mwà Vée n°32, 2001. Les kanak dans l'économie. Dossier réalisé par G. Del Rio et E.Kasarhérou. 65p.
- NEAOUTYINE Paul, (2004), Allocution du Président lors de l'installation de l'exécutif provincial, le 14 mai, Koné.
- NEAOUTYINE Paul (2005), « Nous cherchons la restitution des composantes de notre identité et des droits qui lui sont liés », in : Bérard L, et al. (eds), Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France, CIRAD-IDDRI-IFB-INRA éditions, Paris, pp. 75-78.
- NEAOUTYINE, Paul (2006), L'indépendance au présent - identité kanak et destin commun, Syllepse, Paris, 189 p.
- PALIER, Bruno et SUREL, Yves (2005), « Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action », Revue française de science politique, 55 (1), p. 7-32
- PEDELAHORE, Phillippe (2004), Le rôle de l'agriculture calédonienne dans la construction de nouveaux équilibres territoriaux et humains, IAC/CRN, Pouembout, 152 p.
- POLANYI, Karl, (1983), La grande transformation – aux origines politiques et économiques de notre temps, Editions Gallimard, Paris, 419 p.
- Province Nord, 1999. Les politiques publiques de la Province Nord. Présidence de la Province Nord, Koné, 61 p.
- PRIOUX, Sixtine (2003), Bilan, Evaluation et perspectives d'une opération de développement local – l'OGAF Thio, Nouvelle Calédonie, IAC/CIRAD, 105 p.
- RUAULT, Claire (1996), L'invention collective de l'action – initiatives des groupes d'agriculteurs et développement local, Collection Alternatives Rurales, L'Harmattan, Paris, 255 p.
- ROCARD Michel (2008), entretien au magazine « le pays », n° 29, mai 2008, p.18-22
- ROSSI, Georges, (2000) L'ingérence écologique – environnement et développement rural du Nord au Sud, Collections Espaces & Milieux, CNRS Editions, Paris, 248 p.
- ROTILLON Gilles (2008), « Faut-il croire au développement durable ? », Collection Questions Contemporaines, L'Harmattan, Paris, 222 p.
- SABATIER, Paul et SCHLAGER, Edella (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », Revue française de science politique, vol. 50, n.2, avril 2000, Presses de la fondation nationales des sciences politiques, Paris, pp. 209-234
- SABOURIN E., TYUIENON R., DJAMA M., (2002), Dynamique des marchés de proximité en Province Nord. Rapport SRDL. Pouembout, IAC / Cirad .

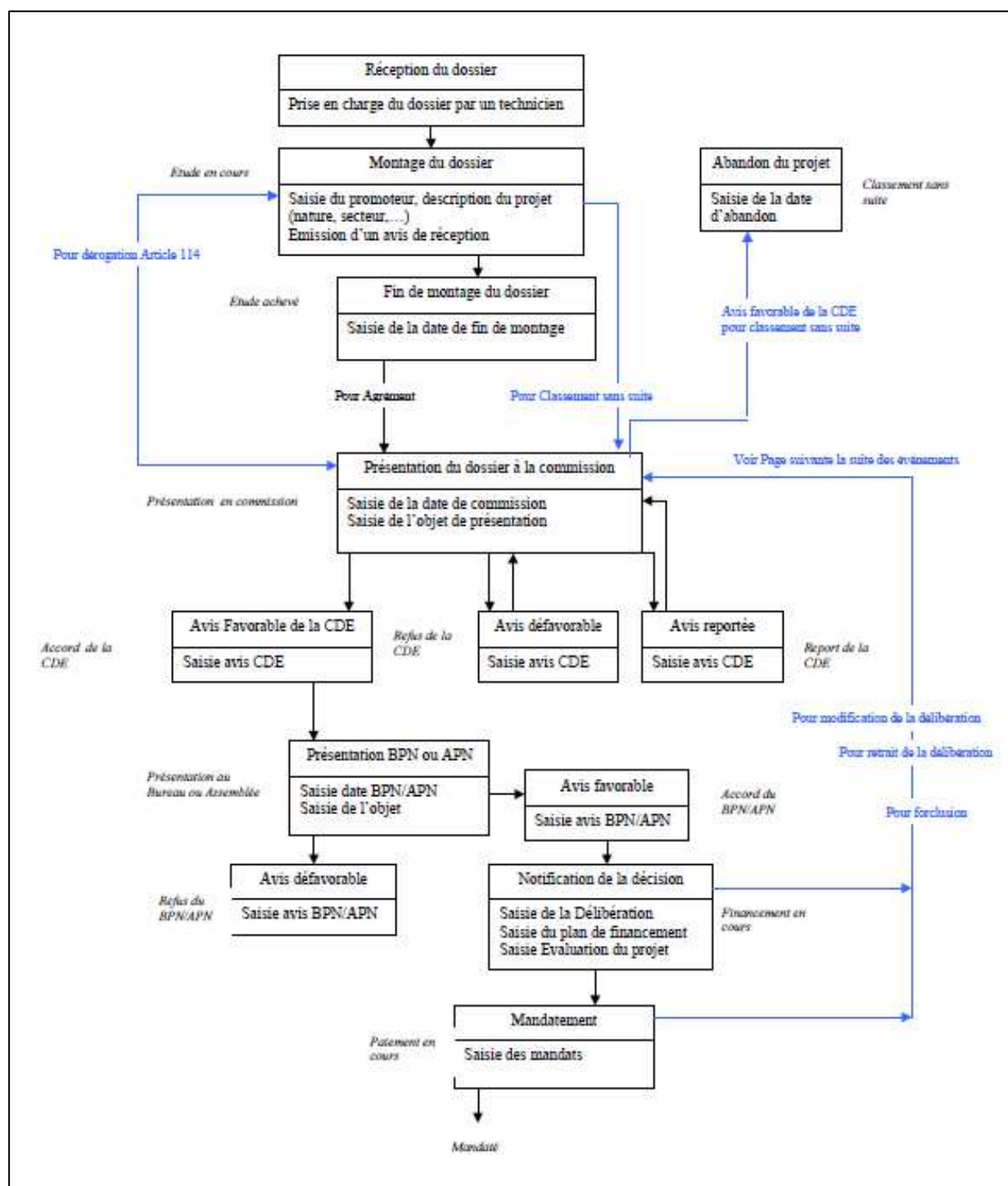
- SAND C., Bole J., OUETCHO A., (2003), « Les aléas de la construction identitaire multiethnique en Nouvelle-Calédonie : quel passé pour un avenir commun ? » Journal de la société des océanistes, n°117, année 2003-2, Musée de l'Homme, Paris, pp. 147-169.
- SANTOS, Milton, (2005) Da totalidade ao lugar, ed USP, São Paulo, 176 p.
- SANTOS, Milton, (2001) Por uma outra globalização: do pensamento unico à consciência universal, Ed. Record, Rio de Janeiro, 174 p.
- SCHEMBRI Patrick, « Note sur le concept de développement durable dans le cadre du projet PROPOCID », mars 2007.
- SEN, Amartya, (2000) Un nouveau modèle économique – développement, justice, liberté, Editions Odile Jacob, Paris, 479 p.
- SOURISSEAU JM, PESTAÑA G., GAILLARD C. (2008). A la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie. Trajectoires des institutions et représentations locales des enjeux de développement (1853-2004). Document de travail du projet PROPOCID n°6/09.
- SOURISSEAU JM, PESTAÑA G., GERONIMI V, SCHEMBRI P. (2010). Politiques publiques et développement durable dans le monde rural calédonien. Economie Rurale n°320.
- SOURISSEAU Jean-Michel, TYUIENON Raymond, GAMBEY Jean-Claude., DJAMA Marcel, MERCOIRET Marie-Rose, (2008), Les sociétés locales face aux défis du développement économique. Province Nord de Nouvelle-Calédonie, Editions Grain de Sable, Nouméa, 145 p.
- STIGLITZ, Joseph (2002), Globalization and its discontents, São Paulo, Ed. Futura, 327p.
- TYUIENON Raymond (2004), L'igname et l'argent. Paris, Université de Paris III Sorbonne. Mémoire de DHEPS.
- VILTARD, Yves et alli. (2008), Savoirs et politiques de développement – questions à l'aube du XXIe siècle, Editions Karthala – GEMDEV, Paris, 255 p.
- WALLERSTIN, Immanuel, (2006) «Comprendre le monde – Introduction à l'analyse des systèmes-monde», Collection Grands Repères, Editions La Découverte, Paris, 173 p.
- WALLERSTIN, Immanuel. «Impenser la science sociale; sortir du XIXème siècle»; PUF; Paris; 1995.

Annexes

➔ Organigramme de la DDEE de la province Nord



➔ Parcours administratifs des dossiers CODEV-PN



➤ Liste des acteurs enquêtés

Haut-commissariat	Echelle d'action
Olivier GRZELAK ADRAF	Nouvelle-Calédonie Echelle d'action
Sylvie VIDEAULT Florence CARAMIGEAS Sénat Coutumier	Nouvelle-Calédonie Nouvelle-Calédonie Echelle d'action
Raphaël MAPOU Elus provinciaux	Nouvelle-Calédonie Echelle d'action
Joseph GOROMIDO France DEBIEN Ferdinand POAUTETA Direction DDE-E	Province Nord Province Nord Province Nord Echelle d'action
Laurent LE BRUN Lady POUYE Dep. Développement Local	Province Nord Province Nord Echelle d'action
Jean-Claude GAMBEY Frédéric CHAINE Denis CARLIEZ Service Agriculture	Province Nord Province Nord Province Nord Echelle d'action
Michel HELLY Ethèl GAUTIER Service Environnement	Province Nord Province Nord Echelle d'action
Roger POUITYELA Jean-Jerôme CASSAN Autres Services DDE-E	Province Nord Province Nord Echelle d'action
Laurent SEIJAS Benjamin ROGER Laurent KANZAWARDY Martine BRINKERT Chefs d'antenne	Province Nord Grand Nord (6 communes) Côte Est (7 communes) Côte Est (7 communes) Echelle d'action
André PONIDJA Martine BERGER Pierre DEVILLERS Techniciens	Côte Est (7 communes) Grand Nord (6 communes) Côte Ouest (4 communes) Echelle d'action
José KABAR Justin WEMA François PONTAL Glenn SAUTRON Christophe SANDOZ André WILLINE Animateurs	Voh, Koné, Pouembout Voh, Koné, Pouembout Voh, Koné, Pouembout Poindimié, Touho, Ponérihouen Poindimié, Touho, Ponérihouen Houaïlou Echelle d'action
Jean Claude POABA Julien COUHIA Moïse KAMOU Cellules OGAF	Touho Hienghène Voh Echelle d'action
Emmanuel DA SILVA Aurélien DEGOY Laurence RIBOT	Commune de Ouégoa Commune de Houaïlou Commune de Hienghène

➔ Quelques données sur le CODEV - PN (GAILLARD et al 2010).

Nombre de promoteurs et subventions versées selon le statut juridique (2 754 promoteurs entre 1990 et 2008)

Statut	Effectif	Plan de financement	Subventions					
			Montant versé	Moyenne	C.V.	Médiane	Min	Max
Personne physique	2 252	5 103 953 947	1 878 101 852	833 971	172%	388 676	2 695	24 977 404
Entreprise individuelle	56	263 530 817	87 888 676	1 569 441	111%	1 243 625	44 553	10 505 662
Société	313	6 991 646 701	2 599 451 954	9 374 082	320%	3 384 200	78 000	352 759 980
GDPL* et GIE**	30	857 210 966	374 350 963	1 323 845	107%	771 500	110 000	5 529 600
Association loi 1901	8	20 857 000	17 105 000	2 138 125	128%	868 500	266 000	8 167 000
Autres catégories	90	1 348 339 440	578 205 030	6 424 500	356%	1 000 000	4 000	199 611 240
Non renseigné	5	8 451 250	4 614 030	922 806	93%	444 200	206 480	1 876 000
Ensemble	2 754	14 593 990 121	5 539 717 505	2 011 517	563%	479 365	2 695	352 759 980

* Groupement de Droit Particulier Local

** Groupement d'Intérêt Economique

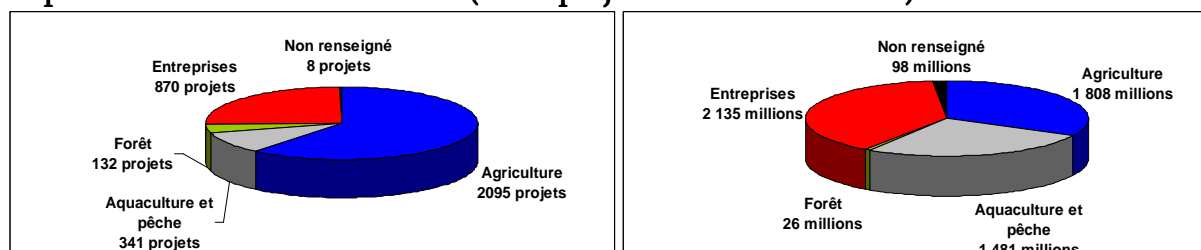
Source : base de données DDEE, GAILLARD et al 2010.

Répartition géographique des projets (3 446 projets entre 1990 et 2008, en millions XPF)

	Espace de l'Ouest	Grand Nord	Côte Ouest	Côte Océanienne	Sud Minier	Côté Est	Province Nord	Total
nombre de projets	898	817	1 715	1 182	543	1 725	6	3 446
plans de financement	6 179	4 224	10 403	2 414	1 642	4 056	135	14 594
Subventions versées	2 260	1 531	3 790	1 090	592	1 681	76	5 547
pop. moyenne (1989-2009)	9 291	10 804	20 095	11 308	8 834	20 142		40 237
Subventions/hab (XPF)	243 202	141 673	188 616	96 374	66 972	83 479		137 861

Source : base de données DDEE, ISEE, GAILLARD et al 2010.

Déploiement sectoriel du CODEV (3 446 projets entre 1990 et 2008)



Source : base de données DDEE, GAILLARD et al 2010.

➤ L'Etat et province : acteurs majeurs du développement local

Les principaux acteurs du développement rural et agricole de la province Nord sont l'Etat français, notamment par le biais de la DAFE, la province Nord, notamment par le biais de la DDEE, les communes, notamment par la figure du maire, les associations de développement local, responsables des opérations, l'ADRAF, en charge de la réforme foncière et de l'animation du développement local, les autorités coutumières locales, etc. Nous ne détaillerons ici que les deux premiers acteurs du fait de l'originalité de leur positionnement en Nouvelle-Calédonie.

L'Etat français est représenté en Nouvelle-Calédonie par Haut-commissariat de la République qui comprend un cabinet, un secrétariat général, des subdivisions administratives dans les provinces. Conformément à la loi organique, relative à la Nouvelle-Calédonie, l'Etat est compétent dans les matières énumérées par la loi et, notamment, les relations extérieures, le contrôle de l'immigration et des étrangers, la monnaie, le trésor, les changes, la défense, la justice, la fonction publique de l'Etat, le maintien de l'ordre et la sécurité civile, l'enseignement du second degré, l'enseignement supérieur et la recherche. Dans chaque province, il est représenté par un commissaire délégué de la République qui assure, entre autres, le contrôle des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant de subventions ou contributions de l'Etat, notamment les associations de développement local OGAF/OCDL. Concernant les activités rurales et agricoles, la Direction du Service de l'Etat de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement (DAFE) est l'organisme le plus impliqué. Elle est en charge, entre autres, de la partie « Etat » de la gestion des contrats de développement Etat-provinces et Etat-Communes, de la recherche agronomique et de l'appui aux producteurs. Trois types d'aides publiques au développement sont gérées par la DAFE : (1) les primes d'orientation agricole (POA) en faveur des filières agro-alimentaires ; (2) la dotation d'installation en agriculture (DIA) dédiée à l'installation des jeunes agriculteurs ; (3) les aides au développement d'initiative locale, par le biais des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF).

La province Nord est une collectivité territoriale de la République qui se gère librement par une assemblée élue au suffrage universel, selon le statut fixé par les Accords de Matignon-Oudinot (1988) et la loi référendaire qui est restée en vigueur jusqu'à 1998. Depuis lors, l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 (porté dans la constitution française, en son titre XIII) et la loi organique du 19 mars 1999 déterminent une nouvelle organisation politique et administrative de la Nouvelle-Calédonie. Les provinces actuelles disposent de compétences beaucoup plus étoffées, avec notamment la capacité de négocier et de signer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités étrangères, leurs groupements ou établissements publics. Le Président de la province Nord est l'exécutif de la province. Il prépare et exécute les délibérations de l'Assemblée de la province Nord, il ordonne des recettes et des dépenses et il gère le domaine provincial. Avec ses trois vice-présidents, il forme le bureau de l'Assemblée de la province Nord. Celui-ci se réunit sur convocation du Président ou à la demande de l'un de ses membres. Chaque membre du bureau est responsable du suivi de deux secteurs. Le Président peut déléguer une partie de

ses pouvoirs à un ou plusieurs membres du bureau. Pour l'exercice de ses fonctions, le président et les trois vice-présidents de la province Nord disposent d'un cabinet politique. Ce cabinet assure le rôle d'interface politique à la fois entre l'exécutif et les élus de l'assemblée et entre l'exécutif et l'administration provinciale. Dans ce cadre, chaque chargé de mission a la responsabilité du suivi politique d'un ou de plusieurs secteurs de compétence provinciale.

La Direction du Développement Economique et de l'Environnement (DDEE) est le secteur de l'administration provinciale en charge du développement. Sa mission est *« d'accompagner la structuration et le développement de l'économie en province Nord, tout en respectant et en valorisant l'environnement, pris en compte dès la conception et le montage des projets. Elle accompagne les projets de développement local en cohérence avec la mise en place des projets structurants, leur apporte un appui technique, étudie les demandes de soutien financier, élabore et met en place une réglementation adaptée »* (rapport d'activité de la DDEE en 2005).

Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasília), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - philippe.bonnal@cirad.fr, Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – jjgabas@club-internet.fr, Tel. 01 44 78 33 15
Bernard Roux, INRA, broux@agroparistech.fr, Tel. 01 44 08 17 30